अनुक्रमणिका

८२१७२

अनुक्रमणिका

9

संयुक्त राज्य अमेरिका में स्थानीय सरकार : एक पृष्ठभूमि

[LOCAL GOVERNMENT IN U. S. A. : A BACKGROUND ANALYSIS]

संयुक्त राज्य अमेरिका संघात्मक राज्य का एक आदर्श उदाहरण है। यहां स्थानीय सरकार का महत्व एवं स्थान एकात्मक देशों से भी अधिक उल्लेखनीय होता है क्योंकि संघ सरकार सम्पूर्ण देश के सभी प्रशासनिक कार्यों के लिए उत्तरदायी नहीं होती। इकाइयों को भी पर्याप्त मौलिक शक्तियां प्रदान की जाती हैं जिनका उत्तरदायित्व उनके स्वयं के ऊपर ही रहता है। ये इकाइयां स्थानीय सरकार की इकाइयों की सहायता से अपने दायित्वों का निर्वाह करती हैं। संयुक्त राज्य, अमरीका में स्थानीय इकाइयां अन्य किसी भी देश की भांति ही बिना किसी पूर्व विचारित योजना के ही स्थापित हुई हैं। इनके सम्बन्ध में कोई राष्ट्रव्यापी नीति अथवा एक जैसी राज्य की क्रिया नहीं अपनाई गई थी। अतः यह स्वाभाविक था कि राजनैतिक जीवन के ये अंग अलग-अलग प्रकार से सगठित हो जाते। स्थानीय सरकार की इकाइयां अपने क्षेत्र में रहने वाले लोगों के लिए वे ही सेवाएं प्रदान करती हैं जिनको स्थानीय प्रशासन की सेवाएं कहा जाता है। इस दृष्टि से स्थानीय निकाय अनेक उद्देश्यों के लिए संचालित किए जाते हैं।

स्थानीय सरकार की इकाइयां या तो शामिल (incorporated) हैं अथवा अशामिल (unincorporated)। नगरपालिका सरकारें शामिल की श्रेणी में आती हैं। इनका सम्बन्ध नगर, गांव, कस्बा तथा बारो से होता है। इनका स्वयं का अलग कानूनी अस्तित्व रहता है तथा इस रूप में ये अनेक विशेषीकृत सेवायें प्रदान करती हैं। इन इकाइयों को विशेष चार्टरों द्वारा, सामान्य कानूनों द्वारा, ऐच्छिक कानूनों द्वारा तथा होमरूल चार्टरों द्वारा प्रशासित किया जाता है। सामान्यतः शामिल इकाइयां (incorporated units) घनी रूप में बसी होती हैं जब कि अशामिल इकाइयाँ चारों ओर फैली रहती हैं। जब हम इन इकाइयों को शहरी एवं देहाती के रूप में वर्गीकृत करते हैं तो इसका मुख्य आधार जनसंख्या होती है। जिन प्रदेशों की जनसंख्या २५०० से अधिक है वे शहरी क्षेत्र कहलाते हैं तथा जहां इससे कम

निवासी रहते हैं वे देहाती क्षेत्र कहलाते हैं। शामिल क्षेत्र (incorporated areas) चाहे शहरी हों अथवा देहाती, उनकी कुछ सामान्य विशेषताएं होती हैं जो कि अशामिल इकाइयों (unincorporated units) में नहीं पाई जाती।

अशामिल इकाइयों में सबसे बड़ी इकाइयां काउन्टीज होती हैं। प्रादेशिक दृष्टि से वे अपने में सभी को समाहित रखती हैं क्योंकि एक राज्य की सभी काउन्टीज का क्षेत्र मिलकर उस राज्य के क्षेत्र के सदृश्य बन जाता है। मौलिक रूप से काउन्टीज को जब स्थापित किया गया तो इनका मुख्य कार्य न्याय प्रशासन, कानून के क्रियान्वयन, निर्वाचन, मृतकों के पंजीकरण आदि विषयों में राज्य की नीतियों को क्रियान्वित करना था। जन स्वास्थ्य एवं कल्याण की दृष्टि से काउन्टीज उन कार्यों में सलग्न रहती हैं जिनकी प्रकृति स्थानीय है। इस प्रकार पुस्तकालय, पार्क, हवाई अड्डे काउन्टी के अभिन्न भाग बनते जा रहे हैं। शामिल क्षेत्रों से भिन्न अधिकांश काउन्टीज का सरकारी संगठन होता है जिसे राज्य के संविधान अथवा सामान्य कानूनों द्वारा प्रस्तावित किया जाता है। कई एक राज्यव्यापी कार्यों को सम्पन्न करने के लिए तथा स्थानीय महत्व के अन्य कार्यों को सम्पन्न करने के लिए काउन्टीज मुख्य साधन होती हैं।

स्थानीय सरकार की अन्य शामिल इकाई कस्बा (Township या Town) होती है। इसके रूप की बनावट विशेष चार्टरों या होमरूल द्वारा नियन्त्रित नहीं होती वरन् राज्य के संविधानों या सामान्य कानूनों द्वारा नियन्त्रित होती है। दक्षिणी एवं पश्चिमी अमरीका के अधिकांश भागों में यह इकाई नहीं पाई जाती। मध्य एटलाण्टिक तथा मध्य पश्चिम में अधिकांश टाउन तथा टाउनशिप देहाती आवश्यकताओं को पूरी करने का प्रयास करते हैं। कुछ राजधानी प्रदेशों में वे धीरे-धीरे अर्ध-शहरी बनते जा रहे हैं। जिन मध्य-पश्चिम के टाउनशिप्स के आस-पास शहरी लोग जाकर रहने लगे हैं वहां की आवश्यकतायें अब देहाती मात्र नहीं रह गई हैं।

स्थानीय सरकार की अन्य इकाई विशेष जिले (Special Distts.) होते हैं। इन जिलों में सर्वाधिक महत्वपूर्ण इकाई स्कूल जिले हैं। विशेष जिलों का आकार अलग-अलग होता है। अनेक उद्देश्यों के लिए ये अन्य स्थानीय इकाइयों की सीमा रेखाओं को भी लांघ जाती हैं।

इस प्रकार स्थानीय सरकार में चार शामिल श्रेणियां होती हैं—(i) नगर, गांव, कस्बा या बारो (ii) काउन्टी (iii) टाउन या टाउनशिप्स (iv) स्कूल जिलों सहित विशेष जिले। नगरपालिका इन चारों में से किसी भी एक समूह को अपना लेती है। एक शहर का निवासी अपने आपको एक ही समय में कई एक स्थानीय सत्ताओं के अधिकार क्षेत्र में पा सकता है। मिचिगन (Michigan) में रहकर ही वह एक नगर, स्कूल, जिला और काउन्टी में या एक गांव, कस्बा, स्कूल जिला और काउन्टी में या एक टाउनशिप, स्कूल जिला या काउन्टी में रह सकता है। स्थानीय सरकार की इकाइयां प्रदेश एवं जनसंख्या की दृष्टि से एक दूसरे का अतिक्रमण कर जाती है इसलिए पूरी तस्वीर स्तरों के रूप में सामने आती है। मिचिगन गांव

एक टाउनशिप में आता है, वह टाउनशिप, गांव तथा नगर एक काउन्टी के अन्तर्गत आते हैं, वह काउन्टी राज्य में आती है। ये सभी स्कूल, जिले तथा अन्य विशेष जिलों से सम्बन्ध रखते हैं।

संयुक्त राज्य अमरीका में स्थानीय सरकार की इकाइयों की संख्या सन् १९४२ में १५५११६ थी किन्तु सन् १९५२ में यह घटकर ११६७४३ रह गई। यह कमी सबसे अधिक स्कूल जिलों के क्षेत्र में की गई थी जो कि १०८५७९ से घटकर ६७३४६ रह गई। दूसरी ओर अन्य विशेष जिलों की संख्या में वृद्धि हुई. वे ८२९९ से १२३१९ हो गये। का न्टीज की संख्या में थोड़ा परिवर्तन हुआ किन्तु नगरपालिकाओं की संख्या थोड़ी ही बढ़ी।

अमरीकी नगर सरकार का इतिहास
(History of American City Government)

अमरीकी नगर सरकार के विकास की कहानी अमरीकी उपनिवेशों की अपेक्षा इंगलैंड में प्रारम्भ होती है। यद्यपि स्थान की विशेष आवश्यकताओं एवं परिस्थितियों के संदर्भ में यहां वहां कुछ परिवर्तन किये गये थे किन्तु मूल व्यवस्था प्रायः वही थी। ऑस्टिन मैकडानल्ड (Austine MacDonald) के कथनानुसार यह कहा जा सकता है कि प्रारम्भिक अमरीकी नगरपालिका सरकार उस समय की अंग्रेजी नगरपालिका सरकार मात्र थी जिसे उसके मातृदेश से लाया गया था।[1]

अमरीकी उपनिवेशों से नगरों को सामान्यतः बारोज के रूप में जाना जाता था। यह पद इंगलैंड की परम्पराओं से प्राप्त किया गया था। १६वीं तथा १७वीं शताब्दियों में अमरीकी उपनिवेशों के बारोज इंगलिश बारोज की अनुकृति थे। यद्यपि इतिहास के अनेक मोड़ों ने आज इनका रूप एवं संगठन बहुत कुछ बदल दिया है किन्तु फिर भी इनकी कुछ विशेषताएं आज भी अंग्रेजी व्यवस्था से समानता रखती हैं। उपनिवेश काल में नगर (City) का इतना महत्व नहीं था जितना कि टाउन, काउन्टी या स्वयं उपनिवेश का था। उस समय शामिल क्षेत्रों (Incorporated areas) की संख्या कम थी। इसलिए प्रारम्भ में उनका महत्व इतना नहीं था जितना कि यह बाद में हो गया। असल में उस समय नगरों का विकास बड़ी धीमी गति से हो रहा था। औद्योगिक एवं व्यापारिक विकास अपनी प्रारम्भिक अवस्था में ही था। जनता का एक बड़ा बहुमत कृषि पर निर्भर था। गांवों तथा नगरों की समस्याओं के प्रति उसका ध्यान ही नहीं था। सन् १६८६ तक अमरीकी उपनिवेश के किसी भी नगर को चार्टर प्रदान करके अंग्रेजी बारोज के अधिकारों एवं विशेष अधिकारों से युक्त नहीं बनाया गया। इस वर्ष न्यूयार्क को यह चार्टर सौंपा गया तथा इस प्रकार यह नये जगत का प्रथम नगर बन गया।

1. "......It may safely be said that early American municipal government was simply the English municipal government of that day, brought over from the mother country."
—*Austine MacDonald*, American City Govt. and *Administration. 5th Ed. 1951, P. 45.*

बोस्टन (Boston) का आकार यद्यपि इससे बड़ा था किन्तु इसमें अभी तक सरकार का टाउन मीटिंग रूप ही बना रहा। १६वीं शताब्दी तक यह इसी रूप को अपनाये रहा। जब न्यूयार्क को शामिल (Incorporate) किया गया तो वह एक विकसित गांव से थोड़ा ही अधिक था। इसकी जनसंख्या को निश्चित रूप से नहीं बताया जा सकता किन्तु अनुमानतः इसमें चार हजार निवासी थे। उपनिवेश काल में जिन अन्य बस्तीयों को शामिल किया गया उनमें से अधिकांश का आकार इससे छोटा था।

असल में उपनिवेश काल में दो दर्जन से अधिक शहरी समाजों को चार्टर नहीं दिया गया। इन दो दर्जनों में भी केवल कुछ ही ऐसे थे जिन्होंने अपने चार्टर का लाभ उठाया। जर्मन टाउन ने अपना चार्टर जब्त कर लिया क्योंकि कार्य करने के लिए अधिकारी ही प्राप्त नहीं हो सके। न्यू-इंगलैंड के टाउनसपोल ने अपनी शक्तियों एवं दायित्वों को लिखित रूप देकर सरकार की कठोर व्यवस्था स्थापित करना अच्छा नहीं समझा। उन्होंने कम औपचारिक एवं अधिक प्रजातन्त्रात्मक टाउन मीटिंग को प्राथमिकता दी तथा गृह सरकार ने उनको चार्टर अपनाने के लिए कभी बाध्य नहीं किया। जो भी चार्टर प्रदान किया गया था वह स्थानीय निवासियों की इच्छा जानने के बाद ही दिया गया था।

मौलिक अमरीकी बारो को इंगलैंड को मॉडिल पर ही संगठित किया गया। इंगलैंड में १७वीं शताब्दी के अन्त तक २०० नगर निगम थे। उनके अस्तित्व का वैधानिक आधार यह था कि राजा द्वारा उनको चार्टर या अनुदान प्रदान किया जाता था तथा उनमें घनिष्ट रूप से जुड़े हुए सामाजिक तथा राजनैतिक समूह होते थे। निगमों की भांति उनको अधिकार था कि वे किसी पर मुकदमा चला सकें तथा उन पर भी मुकदमा चलाया जा सके, वे सम्पत्ति का स्वामित्व करते थे तथा एक जैसी मोहर का प्रयोग करते थे। इनमें से प्रत्येक बारो में एक सदनीय परिषद् होती थी जिसकी अध्यक्षता मेयर द्वारा की जाती थी। इसमें एल्डरमेन तथा सामान्य पार्षद होते थे। मेयर एवं एल्डरमेन को न्यायाधीशों की तरह प्रायः न्यायिक कार्य भी सौंपे जाते थे। अनेक बारो परिषदें घनिष्ट रूप से निगम थीं। इनके कई एक अधिकारी जीवन-पर्यन्त अपने पद पर रहते थे तथा रिक्त स्थानों को शेष सदस्यों के मत द्वारा भरा जाता था। नगर के मुख्य अधिकारियों को न तो संस्था की दृष्टि से और न ही कार्यों की दृष्टि से परिषद द्वारा चुना जाता था। इनका प्रमुख कार्य व्यापारिक एवं व्यावसायिक था, म ब के अर्थ में सार्वजनिक नहीं। अधिक जनसंख्या वाले कुछ बारोज में पार्षदों एवं कुछ अन्य अधिकारियों का चुनाव फ्रीमेन पर छोड़ दिया जाता था।

जब उपनिवेशवादियों ने संयुक्त राज्य अमरीका में स्थानीय सरकार की व्यवस्था की तो प्रायः उसी रूप में की जिससे कि वे पहले से ही परिचित थे। प्रारम्भिक अमरीकी नगर भी इंगलैंड की भांति क्राउन के चार्टर द्वारा ही अस्तित्व में आये। इनको स्वयं राजा द्वारा प्रदान नहीं किया गया वरन् क्राउन के नाम पर ही काम करने वाले प्रशासक द्वारा दिया गया। सामान्य पार्षदों का एल्डरमेन तथा मेयर से युक्त एक सदनीय व्यवस्थापिका निकाय गठित

किया गया। इसमें मेयर तथा एल्डरमैन को कुछ न्यायिक शक्तियां सौंपी गई। शक्ति के न्यायाधीश के रूप में वे दीवानी एवं फौजदारी दोनों ही प्रकार के मामलों पर अधिकार क्षेत्र रखते थे। स्थानीय अधिकारियों का ध्यान मुख्य रूप से मेले, बाजार, सामूहिक उद्यम, व्यापार एवं व्यवसाय का नियमन आदि की ओर केन्द्रित किया गया था। इन निकायों के राजस्व का मुख्य स्रोत रेन्ट तथा फीस थी किन्तु इसकी मात्रा अत्यन्त सीमित थी। इन छोटे गावों में अनेक नगरपालिका सेवायें प्रदान करने वाला आधुनिक अर्थ में लोक प्रशासन अज्ञात, अवांछित एवं अनावश्यक था। व्यक्तियों या वास्तविक सम्पत्ति पर प्रत्यक्ष कर लगाकर राजस्व की अनुपूर्ति की जाती थी। फिला-

[illegible]

बहुत निकट था। मेयर अभिलेखकर्ता, एल्डरमैन तथा पायदों को शक्तियां सौंपी गई तथा इनका १७०१ के अधिनियम में नामोल्लेख भी कर दिया गया। मेयर को परिषद द्वारा प्रतिवर्ष नियुक्त किया जाता था किन्तु शेष अन्य व्यक्तिगत रूप से जीवन भर अपने पद पर रहते थे। समिति व्यवस्था के माध्यम से वे प्रशासकीय कार्यों को सम्पन्न करते थे। फिलाडेलफिया की सरकार की प्रकृति प्रतिनिधित्वपूर्ण नहीं थी अतः उपनिवेशवादी परिषद ने इसकी शक्तियों को बढ़ाने में सदा ही उदासीनता दिखाई। उसने अन्य अभिकरणों की स्थापना कर दी जो कि प्रकाश, पुलिस, जल-वितरण आदि कार्यों को सम्पन्न कर सकें। फिलाडेलफिया की सरकार से भिन्न न्यूयार्क शहर की प्रारम्भिक सरकार एक सीमित मतदाताओं के प्रति उत्तरदायी थी तथा उनकी प्रतिनिधि थी। १७३० के चार्टर के अनुसार एल्डरमैन तथा सहायक एल्डरमैन के लिए मतदान की शक्तियां फ्रीमैन तथा उन लोगों को दी गई जो कि चालीस पौंड के मूल्य की सम्पत्ति रखते थे। गवर्नर को यह शक्ति दी गई कि वह मेयर तथा रिकोर्डर की नियुक्ति कर सके। फिलाडेलफिया की भांति परिषद सामूहिक रूप से व्यवस्थापन का कार्य सम्पन्न करती थी। व्यवस्थापिका सभा ने अनेक अधिनियम पास किये जिनके द्वारा स्थानीय विनियमों को प्रभावशाली बनाया गया तथा स्थानीय नीतियों को निर्देशित किया गया।[1]

उपनिवेशवादी अमेरिका में परिषद एक व्यवस्थापिका निकाय थी और साथ ही एक प्रशासकीय निकाय भी। यह स्थानीय सत्ता की सीट थी। यह बारो के अध्यादेश जारी ही नहीं करती थी वरन् उनको क्रियान्वित भी करती थी। यह व्यवस्थापन एवं प्रशासन दोनों पर ही नियन्त्रण रखती थी। प्रोफेसर जॉन फ्यरली ने बताया है कि व्यवस्थापन की प्रकृति प्रायः सभी समाजों में एक जैसी ही थी।[1] उन दिनों भी गाड़ी तेज चलाने पर रोक लगा दी गई थी। पशुओं को सड़कों तथा अन्य सार्वजनिक स्थानों पर घूमते रहने से मना

1. *John A. Fairlie*, Essays in Municipal Administration, P. 78.

किया गया। रोटी तथा मांस की बिक्री के लिए मूल्य निश्चित करने के हेतु अध्यादेश जारी किया जा सकता था। सार्वजनिक बाजार भी व्यवस्थापन के सामान्य विषय थे।

केन्द्रीय सत्ता द्वारा बारो परिषद की व्यवस्थापन की शक्तियों को अनेक प्रकार से सीमित रखा गया। यह व्यवस्था की गई कि सभी अध्यादेश इंगलैंड के कानूनों तथा महासभा के कानूनों के अनुरूप ही हो। जब तक गवर्नर और परिषद द्वारा उनको स्वीकार न किया जाये तब तक वे केवल एक वर्ष या इससे भी कम समय तक प्रभावशील रह सकते थे। व्यवहार में अध्यादेशों को दुबारा से पुनर्गठित कर लिया जाता था ताकि उच्च सत्ताओं की स्वीकृति प्राप्त कर ली जाये। इसके परिणामस्वरूप प्रत्येक बारो परिषद छः महीने बाद या वार्षिक रूप से चार्टर के प्रावधानों के अनुसार उप-कानून पास कर सकती थी। गवर्नर तथा परिषद की स्वीकृति कदाचित् ही मांगी जाती थी।

परिषद का अधिकांश समय बारो के कार्यों का पर्यवेक्षण करने में ही व्यतीत होता था। यह कार्य, जैसा कि पहले भी उल्लेख किया जा चुका है वह समितियों के माध्यम से करती थी। इसके परिणामस्वरूप परिषद के प्रत्येक सदस्य को यह अवसर प्राप्त हो जाता था कि वह बारो के प्रशासन के किसी भी पहलू से परिचित हो सके। प्रशासकीय सेवाओं की संख्या अधिक नहीं थी। उनको सम्पन्न करने में भी अधिक तकनीकी योग्यता की आवश्यकता नहीं होती थी। ऐसी स्थिति में इस व्यवस्था ने भली प्रकार कार्य किया। प्रारम्भिक उपनिवेशवादी बारोज मुख्य रूप से व्यापारिक निगम थे जो कि सामान्य कल्याण के लिए व्यवहार करते थे। वे बड़े स्तर पर भी व्यावसायिक उद्यमों में संलग्न रहते थे। आज शिक्षा, जन कार्य, जनस्वास्थ्य, जन-सुरक्षा आदि जिन विषयों की ओर हमारे नगरों का ध्यान आकर्षित होता है उनकी या तो अवहेलना की गई थी अथवा पूर्णतः उनको व्यक्तिगत पहल पर छोड़ दिया गया था।

बारोज में पृथक से न्यायपालिका नहीं थी। मेयर, रिकार्डर तथा एल्डरमेन ही अपने समय का अधिकांश भाग न्याय सम्बन्धी कार्यों में लगाते थे। इन अधिकारियों को प्रशासकीय एवं व्यवस्थापन के कार्यों के अतिरिक्त [illegible]

[illegible]

कर सकें। जब ये सभी अधिकारी एक साथ मिलकर बैठते थे तो एक दीवानी न्यायालय बन जाता था जिसको कि दीवानी तथा फौजदारी क्षेत्र में पर्याप्त शक्तियां प्राप्त थी। इस प्रकार यह स्पष्ट हो जाता है कि उपनिवेश काल में बारोज की सारी शक्तियां प्रायः समान व्यक्तियों के ही हाथों में सौंप दी जाती थीं; शक्तियों के बीच स्पष्ट रूप से विभाजन नहीं किया गया। वे ही व्यक्ति कानून बनाते थे, उनको क्रियान्वित करते थे, तथा अपने ही बनाये कानूनों के तहत न्याय प्रदान करते थे।

प्रत्येक बारो का एक चार्टर होता था जो कि उसके अधिकारों एवं दायित्वों का वर्णन करता था।

क्रांति के बाद का इतिहास [Post Revolution History]—क्रांति के बाद अमरीका की स्थानीय सरकार इंगलिश मॉडिल से पृथक होती चली गई। अब चार्टर को क्राउन से प्राप्त नहीं किया जाता था बरन् राज्य की व्यवस्थापिकायें ही विशेष अधिनियम के तहत उसे प्रदान करती थीं। चार्टर को बनाते समय राज्यों की व्यवस्थापिकायें अपने संविधान पर एवं संघीय संविधान पर निर्देशन के लिए कम विश्वास करती थीं। १७७६ से लेकर १८००तक एक अमरीकी स्थानीय सरकार ने रूप ग्रहण करना प्रारम्भ किया। फिलाडेलफिया तथा बाल्टिमोर में हुए विकास इस बात के प्रतीक माने जा सकते हैं।

इस प्रकार क्रांति के बाद राज्यों की व्यवस्थापिकाओं को नगर निगमों की रचना का शाही विशेषाधिकार प्राप्त हो गया। यह विकास पर्याप्त स्वाभाविक था क्योंकि लोग सरकार की शक्ति के प्रति विश्वासहीन से होते जा रहे थे तथा उसे प्रत्येक दृष्टि से वे प्रतिबन्धित करने पर तुले थे। उनका शाही गवर्नरों से किये गये संघर्ष का कटु अनुभव अभी तक ताजा बना हुआ था। नये प्रबन्ध के अनुसार यह व्यवस्था कर दी गई कि नगरपालिकाओं को संयुक्त करने के लिए व्यवस्थापिका एक कानून पास करे तथा अपनी इच्छा के अनुसार साधारण कानून की भांति कभी भी इसमें संशोधन कर दे। प्रत्येक नगर को चार्टर द्वारा मर्यादित शक्तियां सौंपी जाती थीं इन शक्तियों से अधिक शक्तियों की माग करते समय नगरपालिकायें इनमें संशोधन की मांग भी प्रायः करती रहती थीं। कुछ समय बाद व्यवस्थापिकायें नगर सरकार के प्रायः प्रत्येक पहलू का विस्तार के साथ वर्णन करने लगीं। उनके द्वारा नगरों पर यह दायित्व डाला गया कि नगरों के समूहों को मिलने की आवश्यकता ही न पड़े। राज्यों की व्यवस्थापिकाओं में हर जगह देहाती प्रतिनिधियों की संख्या अधिक रहती थी तथा इनमें से अधिकांश लोग या तो नगर के जीवन को जानते ही न थे और यदि जानते भी थे तो नगर की समस्याओं की परवाह नहीं करते थे। व्यवस्थापिकाओं के ये सदस्य पर्याप्त गर्वीले होते थे। ये नये विचारों के प्रति असहनशील होते थे। प्रत्येक शहरी चीज को ये सन्देहभरी नजर से देखते थे। इस प्रवृत्ति के परिणामस्वरूप स्थानीय विषयों में वे नाना शाही व्यवहार का प्रयोग करते थे। उपनिवेश के काल में बारोज के कार्यों में अनावश्यक एवं अबुद्धिपूर्ण हस्तक्षेप नहीं किया जाता था। इसका चार्टर इसके निवासियों की प्रार्थना पर ही दिया जाता था और इसमें किसी प्रकार का परिवर्तन भी उनकी इच्छा के आधार पर ही किया जाता था। किन्तु जब नवीन व्यवस्था ने पुरानी व्यवस्था को परिवर्तित कर दिया तो पुरानी सुरक्षा भी समाप्त हो गई।

क्रांति के बाद स्थानीय सरकार के क्षेत्र में जो महत्वपूर्ण परिवर्तन हुए वे रातों रात नहीं हो गये। क्रांति के बाद जो चार्टर दिये गये वे बहुत कुछ अपने पूर्ववर्तियों जैसे ही थे। चार्टर के तहत जो शक्तियां सौंपी जाती थीं वे भी प्रायः एक जैसी ही थीं। नगर सरकार की बनावट में भी कोई

महत्वपूर्ण परिवर्तन न हुआ किन्तु ज्योंही अमरीकी राष्ट्रीय सरकार ने कार्य सम्भाला त्योंही संयुक्त राज्य अमरीका के नगरों की स्थानीय सरकारें भी अपना रूप बदलने लगी। अब मेयर को राज्य के गवर्नर द्वारा नियुक्त नहीं किया जाने लगा जैसे कि उपनिवेश काल में किया जाता था। परिवर्तन के प्रारम्भिक काल में उसको एल्डरमेन अथवा सभी पार्षदों द्वारा निर्वाचित किया जाता था, किन्तु क्रांति के लगभग तीन वर्ष के काल मे कम से कम दस नगरों में मेयर का पद निर्वाचित बना दिया गया। उन्नीसवीं शताब्दी के मध्य तक मेयर का पद निर्वाचित होना एक सर्वमान्य एवं सार्वभौमिक सत्य बन गया था।

मेयर के पद को निर्वाचित बनाते समय राज्य निश्चित रूप से ही अपने नये संविधान से प्रभावित हुए थे। यह तर्क किया गया कि जो प्रक्रिया राज्य के लक्ष्यों को अच्छी प्रकार से प्राप्त कर सकती है वह नगर के लक्ष्यों को प्राप्त करने में भी उतनी ही लाभदायक सिद्ध हो सकती है। नगर एक छोटा राज्य था अर्थात् छोटे स्तर पर एक राज्य मण्डल तथा इसकी सरकार की बनावट को राज्य सरकार की बनावट में एकरूप होना चाहिए था। गवर्नरों को सार्वजनिक रूप से निर्वाचित किया जाता था। इसी आधार पर मेयर को भी निर्वाचित करने की सिफारिश की गई। क्रान्ति के बाद आधी शताब्दी तक जो चार्टर प्रदान किये गये उनके कुछ एक प्रावधानों पर भी राज्यों के नये संविधानों का प्रभाव स्पष्ट रूप दृष्टिगोचर होता है। प्रारम्भ में नगर परिषदों का एक ही सदन रखा गया किन्तु १७९६ में फिलाडेलफिया का चार्टर संशोधित कर दिया गया तथा उसके व्यवस्थापिका निकाय में दो सदन रखे गये। दूसरे वर्ष बाल्टिमोर ने भी इस योजना को स्वीकार कर लिया। सन् १८४० तक द्विसदनीय व्यवस्थापिकायें नगर सरकारों की एक मुख्य विशेषता बन गई। पूर्व के कुछ शहरों ने तथा सभी आकार वाली पश्चिमी नगरपालिकाओं ने द्विसदनीय व्यवस्था को कभी प्रयोग नहीं किया किन्तु उनको एक प्रकार से अपवाद मानकर छोड़ा जा सकता है।

क्रान्ति के बाद स्थानीय सरकार का जो संगठन किया गया उसमें प्रतिबन्ध एवं संतुलन के सिद्धान्त को पर्याप्त महत्व प्रदान किया गया। शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त को मान्यता प्रदान की गई। संगठनकर्त्ताओं के विचारानुसार सरकार एक आवश्यक बुराई थी जिसमें कुछ लोग अपने साथियों की स्वतंत्रता का दमन करने की शक्ति प्राप्त कर लेते हैं। इस खतरे के विरुद्ध लोगों को सदैव ही रक्षित रहना चाहिए। शक्ति को अनेक भागों में विभाजित किया जाये तथा इतने लोगों में वितरित किया जावे कि उनमें से कोई भी उसका दुरुपयोग न कर सके। जो भी शक्ति प्रदान की जाये उस पर कोई प्रतिबन्ध लगाया जाना चाहिए और बाद में उसके प्रयोग पर कुछ सीमायें लगाकर प्रतिबन्ध को संतुलित भी रखना चाहिए। ऐसी स्थिति में कोई भी महत्वाकांक्षी व्यक्ति अपने अधिकारों का दुरुपयोग नहीं कर सकेगा। स्थानीय सरकार की व्यवस्था करते समय ये सभी बातें ध्यान में रखी गईं तथा जहां भी सम्भव हो सका इनको अपनाया गया।

नगरों के चार्टरों के प्रारूप में जिन दो सदनों की स्थापना की गई थी वे एक दूसरे के ऊपर प्रतिबन्ध लगाते थे तथा स्वतन्त्र रूप से निर्वाचित मेयर

उन दोनों पर ही प्रतिबन्ध लगाता था। किन्तु यह भी ध्यान रखा गया कि मेयर इतना शक्तिशाली न बन जाये क्योंकि ऐसा होने पर वह एक तानाशाह भी बन सकता था। सन् १८५० तक कई एक नगरों में प्रशासकीय उत्तरदायित्व परिषद के हाथों से छीन लिया गया तथा इसे मेयर को सौंप दिया गया। कुछ समय बाद सभी महत्वपूर्ण अधिकारियों की नियुक्ति निर्वाचन द्वारा की जाने लगी तथा इस प्रकार प्रशासन को पर्याप्त प्रजातन्त्रीय बनाया गया। सन्तोषजनक प्रशासन का उत्तरदायित्व कुल मिलाकर अनेक असम्बद्ध अभिकरणों को सौंप दिया गया तथा उनके कार्यों के बीच समन्वय स्थापित करने का कोई प्रयास नहीं किया गया।

मेयर का पद एक ऐसा पद था जो कि प्रशासकीय विप्लव की स्थिति में व्यवस्था स्थापित कर सकता था किन्तु लोगों ने उस पर विश्वास कम किया; निर्वाचित अधिकारियों पर अपेक्षाकृत अधिक विश्वास किया गया। इतने पर भी मेयर को परिषद के अधिनियमों पर सशर्त निषेधाधिकार (Qualified veto) प्रदान किया गया। सन् १८३० में न्यूयार्क के मेयर को पूर्ण निषेधाधिकार की शक्तियां प्रदान कर दी गईं। १६वीं शताब्दी के मध्य तक निषेधाधिकार का प्रचलन सामान्य बन गया। इन सब नवीनीकरणों के सन्दर्भ में मेयर की स्थिति में भारी परिवर्तन आ गया; वह मूल रूप से एक प्रशासकीय अधिकारी बन गया तथा परिषद की बैठकों की अध्यक्षता अब वह नहीं करता था।

सन् १८३५ तक संयुक्त राज्य अमरीका में प्रजातन्त्र पूरी तरह से स्थापित हो गया। यह प्रजातन्त्र सभ्य एवं सुसंस्कृत नहीं था किन्तु यह एक प्रकार से जनता की विजय का प्रतीक था। इसे भीड़तन्त्र कहना अधिक उपयुक्त रहेगा। क्रान्ति के तुरन्त बाद अमरीकी नगरों को जो चार्टर दिये गये थे उनके अनुसार नगरपालिका से सम्बन्धित विषयों का दायित्व केवल सम्पत्तिवानों पर ही छोड़ दिया गया और इसके लिए अन्य सभी के मताधिकार को अस्वीकार किया गया। किन्तु धीरे-धीरे ये सीमायें हटनी गईं और १६वीं शताब्दी के प्रारम्भ तक सभी श्वेत वयस्क लोगों को मताधिकार सौंप दिया गया।

सरकारी पद पर किसी व्यक्ति को बहुत समय तक बनाये रखने के अभ्यास का विरोध किया गया क्योंकि यह माना गया कि प्रत्येक व्यक्ति इन पदों पर कार्य करने की योग्यता रखता है अतः प्रत्येक व्यक्ति को इन पर कार्य करने का अवसर प्रदान किया जाना चाहिए। इसके लिए यह जरूरी था कि कार्यकाल को कम रखा जाये। एक वर्ष का कार्यकाल रखा गया ताकि एक व्यक्ति अपनी योग्यताओं से स्थानीय जनता को लाभान्वित भी कर सके किन्तु वह अन्य उत्साही एवं होनहार व्यक्तियों को भी ऐसा करने का अवसर प्रदान करे। जन सामान्य को ऊंचा उठाया गया तथा अधिकांश सरकारी पदों पर जन सामान्य को ही रखा गया। धीरे-धीरे सरकारी पदों पर नियुक्तियों में लूट प्रणाली (Spoils system) प्रारम्भ हो गया।

सन् १८५० से १६०० तक का काल [Period since 1850 to 1900]—१६वीं शताब्दी के उत्तरार्ध को संयुक्त राज्य अमरीका की नगर-

पालिकाओं के इतिहास में अत्यन्त महत्वपूर्ण माना जाता है। इस काल में इसने अपना ब्रिटिश रूप प्रायः पूरी तरह से छोड़ दिया था। परिषद अब द्विसदनीय निकाय बन गई थी जिसका कार्य केवल व्यवस्थापन करना ही था। मेयर को जनता द्वारा चुना जाने लगा। वह परिषदों की बैठकों की अध्यक्षता नहीं करता था। नगरपालिका के प्रशासन पर उसको अधिक नियन्त्रणकारी शक्तियां प्राप्त हो गई। वह अपनी शक्तियों का प्रयोग अनेक निर्वाचित अधिकारियों के साथ रहकर करता था। अधिकांश नगरों में प्रशासन की अध्यक्षता अनेक लोगों द्वारा की जाने लगी और ऐसी स्थिति में किसी भी व्यक्ति पर उत्तरदायित्व डालना असम्भव था। कार्यकाल छोटा रखा जाता
[illegible] ...ारा के
[illegible] बोल–
[illegible] ...ना एक
उचित इनाम समझा जाता था।

धीरे-धीरे मताधिकार पर से सभी धार्मिक एवं सम्पत्ति सम्बन्धी प्रतिबन्ध हटा लिये गये तथा वयस्क श्वेत व्यक्तियों का मताधिकार नियम बना दिया गया। केवल कुछ राज्यों में ही सम्पत्ति को मताधिकार की योग्यता माना गया किन्तु धार्मिक भेदभाव को पूर्ण तरह समाप्त कर दिया गया। इसके परिणामस्वरूप मतदाताओं की संख्या तो बढ़ी किन्तु उनकी योग्यतायें घट गईं।

इन सभी परिवर्तनों के परिणामस्वरूप जो सम्पन्न लोग पहले अपने ही कार्यों में उलझे रहते थे तथा सरकार की समस्याओं को समझने का प्रयास ही नहीं करते थे, उनकी उदासीनता दूर होने लगी। उनको यह अनुभव होने लगा कि नगरपालिका के कार्यों पर से उनका नियंत्रण अब पूर्णतः समाप्त होता जा रहा है तथा साधारणतः वे अपनी सरकार में कोई आवाज नहीं रखते हैं। निराशा से त्रस्त होकर उन्होंने राज्यों की व्यवस्थापिका से कहा कि वह भ्रष्टाचार को रोकने के लिए स्थानीय निकायों पर नियंत्रण रखे। इनके अतिरिक्त अन्य समूह भी राज्य व्यवस्थापिका के पास इसी प्रकार की प्रार्थना लेकर उपस्थित हुए। जो व्यक्ति नगर परिषद के चुनाव में हार जाता था वह राज्य व्यवस्थापिका के चुनाव में अपना भाग्य आजमाता था। व्यवस्थापिका में अनेक हित समूह इस प्रकार का व्यवस्थापन कराने का प्रयास करते थे कि वे नगर सरकार की संस्थाओं को अपने हित में प्रयुक्त कर सकें। इस प्रकार प्रत्येक राज्य की व्यवस्थापिका पर स्थानीय मामलों में हस्तक्षेप करने के लिए दबाव डाले गये तथा व्यवस्थापिकाओं ने इनको स्वीकार कर लिया।

कुछ समय बाद राज्य व्यवस्थापिकायें बिना किसी प्रकार की मांग
[illegible]

कानून पास किये गये। प्रायः किसी भी विषय को ऐसा नहीं छोड़ा गया जिस पर कि राज्य व्यवस्थापिका का ध्यान न गया हो। नगर के छोटे कर्मचारियों

की वेतन शृंखलायें राज्य की पूंजी पर निर्धारित की जाती थी। राज्य के कानून निर्माताओं ने अपने आपको केवल व्यवस्थापन के क्षेत्र तक ही सीमित नहीं रखा वरन् नगर प्रशासन के विभिन्न पहलुओं पर भी नियन्त्रण रखना प्रारम्भ किया। जनता द्वारा निर्वाचित अनेक विभाग अध्यक्षों का स्थान राज्य द्वारा नियुक्त मण्डलों को दे दिया गया। सन् १८८० तक दस या बारह नगरों को पुलिस विभागों के नियंत्रण से वंचित रख दिया गया; कुछ को नगरपालिका प्रशासन के अन्य पहलुओं में अधिकार विहीन कर दिया गया।

जब नगर के प्रशासन पर राज्य द्वारा नियुक्त सत्ताओं का नियन्त्रण स्थापित किया गया तो इसके परिणामस्वरूप एक सामान्य असंतोष की भावना व्याप्त हुई—राज्य के अधिकारी भी उतने ही अयोग्य एवं भ्रष्ट साबित हुए। ये पूर्व विभागाध्यक्षों की तुलना में जनता की भावनाओं के प्रति कम उत्तरदायी थे। जनता अच्छी सरकार में इतनी अधिक रुचि नहीं ले रहे थी जितनी कि स्वायत्त सरकार में। राज्य के अधिकारी नगरों को श्रेष्ठ प्रशासन प्रदान कर सकते थे किन्तु वे व्यापक असंतोष के कारण बने। इस व्यवस्था में अन्तिम निर्णय की शक्ति ऐसे लोगों के हाथों में चली गयी थी जिनको स्थानीय भावनाओं को ध्यान में रखे बिना ही छांटा गया था। कुछ समय बाद यह व्यवस्था इतनी अलोकप्रिय हो गई कि राज्य के हस्तक्षेप के विरुद्ध लड़ाई ने पर्याप्त गम्भीर रूप धारण कर लिया।

१९वीं शताब्दी के अन्त से पूर्व अधिकांश राज्य द्वारा नियुक्त मण्डलों को समाप्त कर दिया गया तथा इनकी शक्तियां निर्वाचित मण्डलों अथवा मेयर द्वारा नियुक्त व्यक्तिगत विभागाध्यक्षों को सौंप दी गई। नगरपालिका [illegible] बनाने की राज्य व्यवस्थापिका [illegible] किया गया। अनेक राज्य सवि- [illegible] एक नगर को प्रभावित करने [illegible] एक राज्य की सभी नगरपालिकाओं के साथ एक समान व्यवहार की आशा की गई। कुछ राज्य इससे भी आगे बढ़े और उन्होंने नगरों की जनता को उनका स्वयं का चार्टर तैयार करने की शक्ति प्रदान करदी।

गृह युद्ध के बाद दो या तीन दशाब्दियों तक संयुक्त राज्य अमेरिका की स्थानीय सरकार का स्तर पर्याप्त गिर गया। इन दिनों पर्याप्त अकार्यकुशलता रही, भ्रष्टाचार रहा तथा जनमत की व्यापक रूप से अवहेलना की गई। प्रायः सभी नगरों की सरकारें व्यावसायिक राजनीतिज्ञों के सुसंगठित समूह के हाथों में आ गईं। ये राजनीतिज्ञ अपनी शक्तियों का प्रयोग जनता के विरुद्ध अपने आपको सम्पन्न बनाने में कर सकते थे। वे शक्ति को अपने हाथ में बनाये रखने के लिये हर प्रकार की चालबाजी को काम में लाते थे। रिश्वत लेना तो उन दिनों प्रतिदिन का व्यवहार था। सरकारी भवन के निर्माण के लिये ठेका देते समय यह देखा जाता था कि ठेकेदार द्वारा नगर बॉस तथा उसके सहयोगियों को चुनाव में कितना सहयोग प्रदान किया गया था। जो भी व्यक्ति नगर सरकार से अपने पक्ष में कुछ कराने की आशा करता था उसको इसके लिये पर्याप्त भुगतान भी करना होता था।

उस समय स्थानीय सरकार ने व्याप्त भ्रष्टाचार के कई एक कारण थे जिन्होंने मिलकर इस प्रकार की स्थिति को पैदा किया। इसका सर्वप्रथम कारण सरकार के रूप को ही बताया जाता है जो कि राजनीतिक जालसाजी के लिये लोगों को आमन्त्रित करता था। उत्तरदायित्व को पचासों ही व्यक्तियों एवं मण्डलों में विभाजित कर दिया गया था। इनमें से कुछ को जनता द्वारा निर्वाचित किया जाता था, कुछ को राज्यों के अधिकारियों द्वारा छांटा जाता था, कुछ को परिषद की स्वीकृति से मेयर चुनता था। ऐसी स्थिति में कोई भी गलत कार्य होने पर किसी को दोषी नहीं ठहराया जा सकता था। मतदाता भी प्रायः उत्तरदायित्व निश्चत करने का प्रयास नही करते थे। निर्धन वर्ग के अधिकांश लोग विस्थापित थे जो कि राजनीतिज्ञों की योजना को तत्काल स्वीकार कर लेते थे जब कि अधिक सम्पन्न लोग नागरिक विषयों में अपना ध्यान देने योग्य समय ही नहीं पाते थे।

भ्रष्टाचार का एक अन्य कारण यह था कि नगर के कार्य बढ़ रहे थे। सन् १८६५ से १८६० के काल में नगर अत्यन्त सम्पन्न हो गये। उनकी सम्पत्ति दिन दूनी और रात चौगुनी होती जा रही थी। साथ ही नगर की सेवायें भी बढ़ती जा रही थीं। जिन कार्यों को पहले व्यक्तिगत पहल पर ही छोड़ दिया गया था अब उनको सरकार के क्षेत्र में समझा जाने लगा। जल वितरण एवं अग्निरक्षा को अनेक नगरों में व्यक्तिगत नियंत्रण से सार्वजनिक नियंत्रण को हस्तांतरित कर दिया गया। सेवाओं का क्षेत्र बढ़ जाने के कारण नगरों को पहले की अपेक्षा अधिक धन खर्च करना पड़ा तथा अधिक कर्मचारी नियुक्त करने पड़े। ऐसी स्थिति में आश्चर्य नहीं होना चाहिए यदि भ्रष्टाचार एवं कुप्रशासन का बोलबाला हो जाय। लूट प्रणाली का व्यवहार अधिक होने लगा क्योंकि इसके लिये अवसर अधिक हो गये।

भ्रष्टाचार का एक तीसरा कारण यह था कि जन उपयोगी (Public Utilities) की सेवाओं को व्यक्तिगत हाथों में रखा गया। गृह युद्ध के तुरन्त बाद जन उपयोगी सेवाओं का प्रसार हुआ, जिसके परिणामस्वरूप नगरपालिका के प्रशासन पर गहरा प्रभाव पड़ा। जो जन उपयोगी सेवायें व्यक्तिगत स्वामित्व के आधीन थीं वे नगर सरकार से अपने लिए विशेष अधिकार प्राप्त करना चाहती थी और वे इसका बदला चुकाने में भी समर्थ थीं। प्रत्येक उपयोगी सेवा के संचालनार्थ परमिट जारी किये जाते थे और इन परमिटों की प्रकृति तथा शर्तें एवं दशायें अत्यन्त महत्वपूर्ण होती थी। यदि नगर सरकार किसी गली रेलवे कम्पनी को बहुत वर्षों तक के समय तक शहर की सेवा करने का एकाधिकार सौंप दे, उस पर सरकारी पर्यवेक्षण न रखा जाये तथा यातायात के भाड़े की वसूली में उसे पूरी स्वतन्त्रता दी जाये तो वह कम्पनी कुछ ही समय में सम्पन्न बन जायेगी। जन उपयोगी सेवाओं के संचालक यह जानते हैं कि नगर सरकार के अधिकारियों की मित्रता उनके लिए लाभान्वित रहेगी। यदि वे इस मित्रता को खरीद सकें तो भी कोई हानि नहीं है, सौदा महंगा नहीं पड़ेगा। कुछ दूरदर्शी संचालकों ने तो स्वयं राजनीति के अखाड़ों में उतर कर नगर सरकार पर नियन्त्रण करने का सफल प्रयास किया। परिषद के प्रायः सभी सदस्य किसी न किसी व्यक्तिगत स्वार्थ से प्रभावित थे।

भ्रष्टाचार की चरम सीमा ने वातावरण को दूषित कर दिया तथा स्थानीय सरकार को बचाने एवं उपयोगी बनाने के लिए यह आवश्यक समझा जाने लगा कि उसमें सुधार के लिए तत्काल ही कुछ ठोस कदम उठाये जायें। १९वीं शताब्दी के उत्तरार्ध में अमरीकी नगर सरकार का इतिहास अत्यन्त दुःखद रहा है। भ्रष्टाचार, अकार्यकुशलता, पक्षपात आदि उस समय के नियम थे। वर्षों तक समुदाय के श्रेष्ठ व्यक्ति इसका विरोध करते रहे किन्तु उस समय कोई प्रभावशाली नेतृत्व नहीं था। जब ये हालात बदतर होते चले गये तो जनता के विरोध की अग्नि फूट पड़ी तथा सम्पूर्ण व्यवस्था के प्रति एक क्रान्ति की सी लहर आई। एक शहर के बाद दूसरे शहर में दलीय प्रतिनिधियों की हार होने लगी तथा सरकार का नियन्त्रण सुधारवादी समूह के हाथ में आ गया। भ्रष्टाचार के जो गढ़ बने हुए थे उनको एक-एक करके तोड़ा गया। सुधारवादियों का यह विरोध वास्तविक होते हुए भी इसका प्रेरणा भावना पर आधारित थी और इसलिए इसके स्थायी होने की सम्भावना नहीं थी। सुधारवादी लोग जहां कहीं विजय प्राप्त कर लेते थे वहीं उनकी विजय का प्रभाव क्रमशः मन्द पड़ने लगता था। यदि एक चुनाव में वे भावों के आवेग में जन समर्थन प्राप्त कर जीत भी गये तो यह निश्चित था कि आगे के चुनाव में वे हार जायेंगे। यदि वे चुनाव अभियान के दौरान जन-भावनाओं को उभारते थे तो चुनाव के कुछ ही समय बाद वे मन्द पड़ जाती थी। निहित स्वार्थों पर आधारित सरकार का मुकाबला भावावेश पर आधारित सरकार द्वारा नहीं किया जा सकता था।

जनता की भावनाओं को भी अधिक समय तक दबाया नहीं जा सकता। धीरे धीरे जन-भावनाओं का प्रभाव होने लगा। व्यावसायिक राजनीतिज्ञों की इच्छाओं के विरुद्ध बनावट में अनेक महत्वपूर्ण परिवर्तन किये गये। इन परिवर्तनों के परिणामस्वरूप मेयर के कार्यालय को पर्याप्त लाभ हुआ। अनेक नगरों में मेयर प्रशासन का वास्तविक अध्यक्ष बन गया। बोस्टन तथा न्यूयार्क आदि में मेयर को विभागाध्यक्षों का इच्छानुसार चुनाव करने की शक्ति भी प्रदान की गई। मेयर का कार्यकाल चार वर्ष कर दिया गया। हर जगह प्रवृत्ति यही देखने में आती थी कि शक्ति को मेयर के हाथों में केन्द्रीकृत कर दिया जावे। कुछ लोग इस प्रवृत्ति का विरोध भी करते थे। उनको डर था कि एक ही व्यक्ति को इतनी सारी शक्तियां सौंप देने से यह हो सकता है कि वह इन शक्तियों का दुरुपयोग करने लगे। इस विचार से प्रभावित होकर मेयर की विभागाध्यक्ष नियुक्त करने की शक्ति पर शर्त लगादी गई कि परिषद की स्वीकृति प्राप्त करना जरूरी है। उनके द्वारा की जाने वाली पद-विमुक्तियों पर भी कई शहरों में परिषद की स्वीकृति को आवश्यक बना दिया गया। मेयर के कार्यकाल को भी घटाकर दो वर्ष किया गया।

न्यूयार्क राज्य ने सन् १८८४ में कानून द्वारा योग्यता व्यवस्था (Merit System) को स्थापित कर दिया। अन्य बड़े नगरों में भी इस व्यवस्था को क्रमशः अपनाया जाने लगा। नागरिक सेवा को विनियमित करने के लिए प्रायः सभी राज्यों में व्यवस्थापन किया गया किन्तु इस व्यवस्थापन का प्रसार एवं प्रभाव प्रत्येक राज्य मे अलग-अलग था। कुछ में इनको कठोरता के साथ लागू किया जाता था जब कि कुछ में इनको लागू करते समय कुछ ढील दी गई थी। कुछ तो नगर के सभी कर्मचारियों पर लागू होते थे जब कि कुछ का सम्बन्ध केवल एक समूह मात्र से ही था। फिर भी प्रत्येक जगह यह विचार दृढ़ हो चुका था कि नगरपालिका सेवायें राजनैतिक नेताओं के समर्थकों का विषय नहीं है वरन् इनके लिए तकनीशियनों की आवश्यकता है।

१९वीं शताब्दी के उत्तरार्ध में जो तीव्र गति से शहरीकरण होने लगा उसने सरकार पर अच्छा एवं बुरा दोनों ही प्रकार का प्रभाव डाला। नगरपालिका के आदर्शों ने बड़े नगरों के संचालन के लिए कुछ व्यवस्थायें निश्चित कीं। परिषद द्वारा सरकार या परिषद एवं कमजोर मेयर द्वारा सरकार को संचालित करने के स्थान पर शक्तिशाली मेयर एवं परिषद योजना को विकसित किया गया। मण्डल नगरपालिका विभागों को निर्देश देने वाला एक सामान्य साधन बन गया। होमरूल आन्दोलन किया गया। राज्यों के हस्तक्षेप के विरुद्ध आवाज उठायी गई। नगर सरकार में जो सुधार किये गये उनका लक्ष्य उसे बदमाशों के पंजे से मुक्त रखना था। इसके लिए कार्यपालिका सत्ता की बनावट का भी पुनर्गठन किया गया।

बीसवीं शताब्दी में नगर सरकार (City Government in 20th Century)—बीसवीं शताब्दी प्रारम्भ होते ही अमरीकी नगर सरकार की बनावट में क्रान्तिकारी परिवर्तन होने लगे। अधिकांश नगरों में से द्वि-सदनीय परिषदों को समाप्त किया गया। इसके स्थान पर एक-सदनीय निकाय की स्थापना की जाने लगी जिसकी सदस्य संख्या २५ से अधिक कदाचित ही होती थी। १९वीं शताब्दी के उत्तरार्ध में शक्ति को मेयर के हाथों में केन्द्रित करने की जो बात चलीं थी उसका प्रसार अब और भी अधिक हो गया। जिन नगरों में मेयर-परिषद प्रकार की सरकार (Mayor-Council Type of Govt.) कार्य कर रही थी वहां मेयर की शक्तियां एवं सम्मान बढ़ता ही चला गया तथा परिषद का प्रभाव घटने लगा। कई एक समुदाय जो कि पुरानी व्यवस्था के अपव्यय एवं अकार्यकुशलता से त्रस्त थे, सरकार के मेयर परिषद रूप का विरोध करने लगे। उनमें से अधिकांश ने इसको हटाकर आयोग योजना (Commission Plan) को अपना लिया जिसमें कि सारी शक्तियां कुछ आयुक्तों के हाथों में केन्द्रित कर दी जाती है। ये आयुक्त सामान्यतः पांच होते हैं तथा इनको नगरपालिका के प्रशासन के लिए उत्तरदायी बना दिया जाता है। बहुत से अन्य नगरों ने व्यापारिक संगठनों के आधार पर अपने प्रशासन की शक्तियां प्रबन्धक (Manager) को सौंपने की व्यवस्था की। नगर सरकार में प्रबन्धक का वही स्थान रखा गया जो कि एक औद्योगिक उद्यम में सह-प्रबन्धक (General Manager) का होता है। यह नगर प्रबन्धक योजना थी जो कि आज लगभग ९०० नगरों एवं कस्बों में क्रियान्वित हो रही है।

राज्य सरकार ने नगर सरकार के प्रशासन एव सगठन पर जा अनेक प्रतिबन्ध लगा रखे थे उनका विरोध किया गया। बीसवीं शताब्दी क प्रारम्भ के तीस वष इस विरोध के कार्य मे ही व्यतीत हुए। सन् १८७५ म कई एक राज्यों ने अपन नगरों को कुछ सीमा तक होम रूल दे दिया था। य नगर राज्य के सविधानो एव राज्य के कानूनों द्वारा लगाई गई सीमाओं म रहकर अपना चाटर स्वय बनान तथा अपने कार्यों का सचालन स्वय ही करन क लिए स्वतत्र थे। राज्यव्यापी मामलों म अब भी राज्य सरकार ही सर्वोच्च थी। अन्य राज्यों म जहां कि होमरूल प्रदान नहीं किया गया वहां भी राज्य के सविधानो को इस प्रकार बदल दिया गया कि नगरों के ऊपर राज्य व्यवस्थापिका की शक्ति को कम किया जा सके। एक महत्वपूर्ण प्रावधान यह किया गया कि नगरो के चाटर को सामान्य कानून (General Law) द्वारा बनाया जाये। इस व्यवस्था स राज्यो की विधान सभाय नगरा की सरकार के प्रत्येक मामन म व्यवस्थापन नहीं कर सकती थी क्योंकि प्रत्यक स्थानीय समस्या क लिए एक सामान्य कानून बनाना सम्भव नहीं था। इतने पर भी राज्यों की विधान सभाओ की शक्तियां व्यापक थी। व एसे विषयो पर भी नियत्रण रखती थी जिनको कि नगर सरकार द्वारा स्वय ही सचालित किया जाना चाहिए था। जो सवधानिक सीमाय लगाई गई थीं उनको आसानी से लाघा जा सकता था, यहा तक कि होमरूल साधन भी कुछ कारणो से नगरो को उनके विषयों में पर्याप्त नियत्रण की शक्तियां नहीं दे सक। स्थानीय स्वायत्त सरकार क सिद्धान्त को घोषणा कर देना अत्यन्त सरल है उसको व्यावहारिक रूप देना अत्यन्त कठिन है।

बीसवीं शताब्दी म मानवीय प्रयास, नगर सरकार पर से राज्य व्यवस्थापिका क नियत्रण एव हस्तक्षप को कम करने का प्रयास कर रहे थे किन्तु अन्य अपरिहाय परिस्थितियां इस नियत्रण की मात्रा को बढ़ा रही थी। एक ओर तो होमरूल के द्वारा कुछ नगरों की स्वतन्त्रता को बढ़ाया गया किन्तु दूसरी ओर अनक नगरों म केन्द्रीय नियत्रण मुख्य रूप से वित्तीय क्षत्र मे बढ़ने लगा। राज्य द्वारा नगर सरकारों को वित्तीय क्षत्र म परामश तथा

[illegible]

सुलभा सका और न ही व्यवस्थापिका के कानून। राज्य के अधिनियमो द्वारा स्थापित प्रशासकीय नियत्रण ने एक अन्य तत्व भी जोड दिया। अब राज्य के विभाग एव आयोग पयवेक्षक की हैसियत से स्थानीय सत्ताओ के निकट सम्पक म आ गये।

पहले नगर सरकारों पर सघीय सरकार का अप्रत्यक्ष नियत्रण रहता था। कवल राज्य सरकार ही स्थानीय सत्ता पर प्रत्यक्ष रूप से नियत्रण रखती थी किन्तु १९३० की आर्थिक मन्दी के परिणामस्वरूप इस स्थिति में परिवतन किया गया। राष्ट्रपति रूजवेल्ट द्वारा प्रारम्भ न्यूडील (New Deal) न सघ एव नगरों के सम्बन्धों का श्री गणेश किया। सड़क, जनकार्य,

गृहनिर्माण, आदि विषयों में नगरपालिकायें संघीय अभिकरणों के प्रत्यक्ष सम्पर्क में आ गई। नगर यद्यपि अब भी राज्य की अधीनस्थ इकाइयां थी किन्तु उनको कई एक प्रोजेक्ट्स के सम्बन्ध में अनुदान-प्राप्त करने के लिए संघीय सरकार की ओर देखना होता था।

कुल मिला-कर यह कहा जा सकता है कि बीसवीं शताब्दी में नगरपालिकाओं के संगठन एवं प्रशासन ने अनेक नवीन प्रयोग किये। आयोग योजना (Commission Plan) ने इस विचार का खण्डन कर दिया कि नगर सरकार को शक्तियों के पृथक्करण में, प्रतिबन्ध एवं सतुलन में तथा द्वि-सदनीय व्यवस्था में राष्ट्रीय एवं राज्य की प्रवृत्तियों को अभिव्यक्त करना चाहिए। नगर स्तर पर एक सदनीय व्यवस्था को ही पर्याप्त महत्व प्रदान किया गया। परिषद-प्रबन्धक योजना (Council Manager Plan) को अपना कर बदलती हुई परिस्थितियों का सामना करने का प्रयास किया गया। सेवी वर्ग, वित्त समन्वय एवं एक प्रकार से प्रबन्ध के सम्पूर्ण क्षेत्र में ही तकनीकी प्रक्रियाओं पर अधिक जोर दिया जाने लगा। होमरूल ने राज्य और नगरों के सम्बन्धों को सुधार दिया। इसके साथ ही राज्य के प्रशासकीय नियंत्रण की मात्रा बढ़ी। व्यवस्थापिका का नियंत्रण कठोर होने के कारण अधिक उपयोगी साबित नहीं हो सका था अतः प्रशासनीय नियंत्रण को प्रारम्भ किया गया।

संस्थागत रूप से अगर देखा जाये तो यह स्पष्ट हो जाता है कि इंगलिश बारोज ने अमरीकी नगरपालिका सरकार को इसका वर्तमान रूप प्रदान किया है। १६वीं शताब्दी के उत्तरार्ध की स्थिति से जागरूक रहते हुए अब यह प्रयास किया जाता है कि नगर सरकार के यंत्र का संगठन ऐसा हो जिसमें भ्रष्टाचार, अकार्यकुशलता, पक्षपात, बेईमानी आदि के लिए स्थान कम हो। वैसे सरकार का कोई भी रूप दोषरहित नहीं हो सकता किन्तु फिर भी इसकी बनावट को ऐसा रूप देने का प्रयास किया जा सकता है जो कि ईमानदारीपूर्ण व्यवहार की सम्भावनाओं के लिए अवरोधक का कार्य न करे। स्थानीय सरकार का अपने आप में पर्याप्त महत्व है। अमरीकी प्रजातन्त्र की जड़ें स्थानीय सरकार की भूमि में गहरी गड़ी हुई हैं।[1]

सरकार की रूप रचना में शहर और गांव
(City and Village in Governmental Setting)

स्थानीय सरकार का संगठन किस रूप में किया जाये, उसको क्या शक्तियां सौंपी जायें तथा उनको किन कार्यों के लिए उत्तरदायी ठहराया जाये आदि बातें बहुत कुछ सम्बन्धित क्षेत्र की प्रकृति से प्रभावित होती हैं। गांवों तथा शहरों में लोगों का रहन-सहन अलग-अलग होता है तथा जिन समस्याओं का वे सामना करते हैं वे पर्याप्त भिन्न प्रकार की होती हैं। वैसे

1. "The roots of American democracy lie deep in the soil of Local government."
—*Arthur W. Bromage*, Introduction to Municipal Government and Administration, A.C.C. New York, 1957, P. 27

वर्तमान प्रवृत्ति के अनुसार नगरीकरण की ओर सभ्यता का प्रसार हो रहा है। देहाती प्रदेश अर्ध शहरी या शहरी बनते जा रहे हैं। बीसवीं शताब्दी के अनुमानतः तीन व्यक्तियों में से दो के जीवन को नगर की स्थिति द्वारा प्रभावित किया जाता है। यदि हम शहरी एवं देहाती सरकार की इकाइयों के महत्व का तुलनात्मक अध्ययन करना चाहते हैं तो इसके लिए यह देखना चाहिए कि किस इकाई के द्वारा अधिक धन व्यय किया जाता है तथा कौन अधिक क्रियायें सम्पन्न करता है। इस आधार पर अध्ययन करने के बाद हमको ज्ञात होगा कि नगर अधिक महत्वपूर्ण होता है। नगरों को होम-रूल तथा कई एक राज्य के कानूनों द्वारा काउन्टीज की अपेक्षा अधिक स्वतन्त्रता प्रदान कर दी गई है। देहाती क्षेत्रों में इकाई के रूप में काउन्टी राज्य का उपभाग (Subdivision) होती है। यह अल्प-प्रशासित इकाई होती है। इसे राज्य का एक प्रशासकीय जिला माना जा सकता है। इस रूप में यह अत्यन्त कठोर होती है। राज्य के कानून द्वारा नगरों को जितनी प्रशासकीय शक्तियाँ सौंपी गई हैं वे काउन्टीज को प्राप्त नहीं हैं। वर्तमान समय में काउन्टीज की जनसंख्या नगरपालिका सीमाओं से बाहर निकल कर आ रही है और इसलिए उन पर अब अधिक सेवायें सम्पन्न करने के लिए दबाव डाला जा रहा है। शहरी क्षेत्रों की काउन्टीज को अब राज्य सरकार के कानूनों द्वारा अधिक से अधिक ऐसे कार्य सौंपे जा रहे हैं जो कि पहले कभी भी नगरपालिका के कार्य नहीं समझे जाते थे।

नगर ही शहरी सरकार की एक मात्र इकाई नहीं है। संयुक्त (Incorporated) नगरों की भाँति संयुक्त गाँव भी होते हैं। कुछ राज्यों में इनको संयुक्त टाउन या बारो कहा जाता है। संयुक्त गाँव, कस्बे या बारोज और कुछ नहीं वरन् छोटे नगर ही होते हैं। इनके बीच नाम का अन्तर रहता है। न्यू इंगलैण्ड टाउन की सीमाओं में शहरी एवं देहाती दोनों ही प्रकार के क्षेत्र वर्तमान हैं। इसमें टाउन मीटिंग, सेलेक्टमेन एवं निर्वाचित अधिकारी मिलकर जिस राजनीतिक एवं प्रशासकीय रूप की रचना करते हैं यह नगर की राजनैतिक एवं प्रशासकीय व्यवस्था से भिन्न होता है जिसमें कि नगर परिषद, मेयर या प्रबन्धक होता है। वैसे न्यू इंगलैण्ड में अब टाउन प्रबन्धक बढ़ते जा रहे हैं और इसलिए दोनों के बीच का अन्तर कम हो रहा है।

किसी नगर के प्रति राज्य की क्या नीति रहेगी इस बात का निश्चय उस नगरपालिका द्वारा किये जाने वाले योगदान के आधार पर किया जाता है। कुछ नगरों पर राज्य का नियन्त्रण पर्याप्त रखा जाता है किन्तु अन्य राज्यों को होम रूल प्रदान कर दिया जाता है। होम रूल का अर्थ होता है कि राज्य ने एक नगर को उसका चार्टर स्वयं बनाने की शक्ति प्रदान कर दी।[1] कई राज्यों ने अपने कुछ नगरों को होम रूल दे दिया तथा अन्य के लिए ऐच्छिक चार्टर अधिनियम बनाये जिनमें से नगरों को किसी भी प्रकार का

1. "Home rule means that the state grants the municipalities the right to draft their own charters, to determine their own forms of organisation, and to exercise powers specified by the state constitution or statutes" —Ibid, P. 4

गठन चुनने की स्वतंत्रता दी गई। राज्यों के द्वारा स्थानीय सरकार की शक्तियों को प्रभावित करने वाले विभिन्न कानूनों या संवैधानिक प्रावधानों के अतिरिक्त प्रशासकीय प्रकृति के विनियमों की भी वृद्धि की जा रही है। उदाहरण के लिये उन्होंने यह व्यवस्था कर दी है कि राज्यों द्वारा एक जैसे लेखे रखे जाएं। काउन्टीज में प्रशासकीय नियन्त्रण पहले ही काफी हो चुका है। यह प्रश्न अत्यन्त महत्वपूर्ण है कि नगरपालिका क्षेत्र में यह नियंत्रण कितना रखा जाय। इन्डियाना, उत्तरी कैरालीना तथा न्यूजेर्सी आदि राज्यों ने इस प्रकार के प्रशासकीय नियन्त्रणों को अन्य राज्यों की अपेक्षा अधिक व्यापक बना लिया है। कुछ नगरों में अधिकारीगण यह अनुभव करते हैं कि राज्य के प्रशासकीय विनियमों को इतना और इतनी जल्दी व्याप्त नहीं होना चाहिए। उनको यह विश्वास रहता है कि उनका समुदाय अपना लेखा कार्य एवं उनके क्षण कार्य स्वयं कर सकता है और बिना राज्य के हस्तक्षेप के प्रसारित किए जाने वाले अनुबन्धों के बारे में निर्णय ले सकता है। सन् १९३३ में न्यूडील (New Deal) की नीति से संघ सरकार एवं नगरों की सरकारों के बीच प्रत्यक्ष सम्बन्धों की स्थापना की। कोई भी नगर अथवा गाव वह नहीं होता जो कि उसके निवासी और उसके साधन-स्रोत उसे बनाना चाहते हैं। वह अपने राजनैतिक एवं आर्थिक वातावरण से रंग प्राप्त करता है, वह उस कानूनी व्यवस्था में रूप पाता है जो कि राज्य द्वारा उचित समझी जाए। एक व्यक्ति की भांति एक नगर भी अकेला खड़ा नहीं रह सकता, वह अपने पास-पड़ोस के नगरों तथा राज्य की सहायता से उसी प्रकार संचालित होता है मानो एक परिवार में रह रहा हो।

वैसे यदि देखा जाय तो नगरपालिका सरकार और प्रशासन के बीच स्पष्ट रेखा खींची नहीं जा सकती। एक नगर में सरकारी संगठन होता है जिसमें कि मेयर, परिषद आदि जनता द्वारा निर्वाचित अधिकारी होते हैं। राजनैतिक प्रक्रिया के परिणामस्वरूप यह उच्च नियन्त्रणकर्ता समूह अस्तित्व में आता है। एक बार पद सम्भालने के बाद अधिकारियों को राज्य के कानून द्वारा स्थापित सीमाओं में रहकर कार्य करना पड़ता है और नगर चार्टर द्वारा निर्धारित रूप के माध्यम से संचालित होना होता है। वे बजट, कर की दरें एवं अध्यादेश आदि से सम्बन्धित नीति सम्बन्धी प्रश्नों पर विचार करते हैं। नगर का प्रशासकीय संगठन कमजोर मेयर वाली व्यवस्था में मेयर और परिषद द्वारा नियन्त्रित एवं निर्देशित किया जाता है। शक्तिशाली मेयर व्यवस्था में मेयर और आयोग व्यवस्था में आयुक्तों को यह शक्ति प्राप्त होती है। सत्ता परिषद से लेकर पुलिस प्रमुख, अग्नि प्रमुख और जन-कार्यों के अधीक्षक तक चलती है। परिषद सदस्य के चुनाव से लेकर नगरपालिका के कर्मचारियों द्वारा गलियों की सफाई तक सरकार और प्रशासन के कार्यों के बीच एक निरन्तर कड़ी बनी रहती है। नगरपालिका प्रशासन को कुछ सम्भागों में विभाजित किया जाता है। नगर का मुख्य प्रशासक चाहे मेयर हो अथवा प्रबन्धक, उसके कार्यों के साथ-साथ कुछ सहायक सेवाएं भी लगा दी जाती हैं। एक सुसंगठित नगर में इन सेवाओं में वित्त, सेवी वर्ग और कानूनी कार्यों जैसे विभाग आते हैं। सहायक सेवाएं (Auxiliary Ser-

vices) वे नहीं कहलाती जो कि जनता के लिए प्रत्यक्ष रूप से प्रदान की जाती हैं वरन् ये सेवाएं वे होती हैं जो कि मुख्य कार्यपालिका को कुल प्रबन्ध कार्यों मे सहायता करती हैं।

कभी-कभी ऐसा लगता है कि स्थानीय सरकार प्रजातन्त्रात्मक तरीके से काम नहीं कर सकती किन्तु इसके पीछे सभी स्वतन्त्र व्यक्तियों की अपने को प्रशासित करने की बडी शक्ति होती है। यह नीचे से लेकर ऊपर की ओर की सरकार एव प्रशासन होती है, ऊपर से लेकर नीचे तक नहीं। परिषद के *सदस्य प्राय: अपने मतदाताओं से डरते रहते हैं किन्तु मतदाता अपनी परिषद* के सदस्यो से नही डरते, यह प्रजातन्त्रात्मक परम्पराओ की एक अच्छी निशानी है। *इस व्यवस्था में अन्तिम शक्ति प्रशासितों के हाथ* मे रहती है। स्थानीय सरकार में स्वतन्त्रता की परम्पराओ को तभी बनाए रखा जा सकता है जबकि नागरिकगण स्थानीय कार्यों म सक्रिय रूप स भाग लें। स्थानीय सरकार केवल पुलिस व्यवस्था, अग्नि सुरक्षा, नालियो की व्यवस्था, कूडे की सफाई, आदि तक ही सीमित नही रहती वह कुछ इससे भी अधिक होती है। स्थानीय सरकार का सगठन इस बात का जीवित प्रतीक है कि एक समाज के लोग अपन निर्वाचित *प्रतिनिधियों, नियुक्त प्रशासकों और नगरपालिका के कर्मचारियो द्वारा* स्थानीय समस्याओ को सुलझा सकते हैं। यह कहा जाता है कि अमरीकी नगरों को प्रशासित करना एक कला है। इसमे कई एक विज्ञान भी शामिल हैं, जैसे इन्जीनियरिंग, जन-स्वास्थ्य, अग्नि रक्षा, पुलिस तकनीक, नियोजन, कानूनी परामर्श आदि। ये विशेषज्ञतापूर्ण सेवाएं धीरे-धीरे बढ़ती जा रही हैं। परिषद के सदस्यो मे उस कला का होना जरूरी है जो कि इन सभी विशेषज्ञो को ऐसी स्थिति म रख सके जहां कि इनकी आवश्यकताएं, इच्छाएं आदि पूरी की जा सकें। प्रशासन का यह तरीका एक राजनीतिज्ञ के जीवन का तरीका होता है। एक परिषद के सदस्य की शक्ति एव सम्मान इस *योग्यता पर आधारित है कि वह मतदाताओ की इच्छाओं को अभिव्यक्त कर* सके। वह जनहित म उपयोगी विनिमयों को स्वीकार करता है। निर्णय लेने की प्रक्रिया मे प्राय: वह मध्यवर्ती मार्ग अपनाता है। यह व्यवहार अपने आप मे एक कला है विज्ञान नहीं।

अमरीका में देहाती जीवन और स्थानीय सरकार
[The Rural Life and Local Govt in U S A]

सयुक्त राज्य अमरीका मे शहरी क्षेत्रों की भाति देहाती क्षेत्रों मे भी स्थानीय सरकार का सचालन अपने आपमें पर्याप्त महत्वपूर्ण है। देहाती क्षेत्रों *म स्थानीय* सरकार की जो इकाइयां होती हैं वे हैं *टाउन, टाउनशिप,* काउन्टीज और स्कूल जिले। टाउन शब्द का अर्थ प्राय एक ऐसे प्रदेश से *लगाया जाता है जो कि लोगों के छोटे समूहों से कुछ अधिक होता है किन्तु* एक नगर से छोटा होता है। यहा टाउन का अर्थ न्यू इगलैण्ड राज्यों और न्यूयार्क राज्य के ऐसे क्षेत्रों से है जो कि असयुक्त (*unincorporated*) हैं। जब टाउन को सयुक्त (incorporated) कर लिया जाता है तो उसे एक गाव या नगर कह दिया जाता है। उसे गांव कहा जाएगा या नगर, यह राज्य

के कानून द्वारा निर्धारित कर दिया जाता है। सामान्य रूप से बड़ी नगर-पालिकाओं को नगर कहा जाता है। कुछ राज्यों में केवल एक हजार की जनसंख्या ही उस प्रदेश को गांव की श्रेणी से बाहर निकालने का आधार बन जाती है। पेनसिलवानिया (Pennsylvania) तथा न्यू जेर्सी (New Jersey) जैसे कुछ राज्यों में मध्य आकार वाले संयुक्त स्थानों को बारोज कह दिया जाता है।

देहाती क्षेत्रों में स्थानीय सरकार की रूप-रचना देखने से पूर्व यह देखना उचित रहेगा कि हम नगर, टाउन, बारो आदि शब्दों का अर्थ समझलें। जहां तक नगरों का प्रश्न है उनके सम्बन्ध में सामान्य मान्यता यह है कि जिस क्षेत्र के निवासी व्यापार, उद्योग में आगे बढ़े रहते हैं, जहां भवन बड़े और आधुनिक ढंग के होते हैं गलियां नियोजित रूप से बनी होती हैं, फैक्ट्रियां और कारखाने बड़ी मात्रा में होते हैं, उस क्षेत्र को नगर कहा जाता है जब कि खेत, जंगल और खुले मैदानों वाले प्रदेश गांव कहलाते हैं। नगर कहे जाने वाले प्रत्येक प्रदेश में स्थानीय प्रशासन के उद्देश्य से लोगों के संगठन बन जाते हैं। इन संगठनों को कानूनी मान्यता रहती है। उस क्षेत्र के लोगों को उस निश्चित भूभाग एवं ज्ञात सीमाओं में कुछ अधिकार एवं शक्तियां प्रदान की जाती हैं। एन्डरसन और व्हाईडनर (Anderson and Weidner) ने लिखा है कि मूल रूप से नगर जनता होती है क्योंकि बिना जनता के कोई सामाजिक या राजनैतिक संगठन नहीं होगा, कोई कारखाना नहीं होगा, कोई व्यापार नहीं होगा और कोई जीवन नहीं होगा।[1] नगर एवं बारोज के लिए अंग्रेजी भाषा में कई एक पदों का प्रयोग किया जाता है। सार्वजनिक बोलचाल में या राज्य के कानूनों में या विद्वानों एवं प्रशासन की भाषा में इनके लिए किसी एक शब्द का प्रयोग नहीं किया जाता। प्रायः नगर शब्द का अर्थ एक बड़े और अधिक विकसित व्यापारिक एवं औद्योगिक केन्द्र से लगाया जाता है; किन्तु इंगलैण्ड में बारो या काउन्टी बारो शब्द ऐसे प्रदेशों के लिए प्रयुक्त किया जाता है। इंगलैण्ड में जाने पर बारो शब्द से हमारे सम्मुख एक ऐसी इकाई का चित्र उभर आएगा जो कि आकार की दृष्टि से बड़ी है और भौतिक विकास की दृष्टि से पर्याप्त आगे है। किन्तु यह क्षेत्र संयुक्त राज्य अमरीका में आकर तथ्यों से दूर एक मृग मरीचिका मात्र बन जाता है क्योंकि यहां बारो का अर्थ प्रायः एक छोटे समाज से लगाया जाता है अथवा यह एक बड़े नगर का भाग मात्र होता है; उदाहरण के लिए, न्यूयार्क नगर के पांच बारोज या पेनसिलवानिया में बारोज।

टाउन एक दूसरा पद है जिसको कि नगरों एवं छोटे प्रदेशों को सम्बोधित करने के लिए समान रूप से प्रयुक्त किया जाता है। संयुक्त राज्य अमरीका में टाउन का ऊपर जाना या टाउन का नीचे जाना एक विशेष अर्थ

1. "In essence, no doubt, "the City is the people". for without the people there would be no social or political organization, no industry, no commerce, and no life."
—William Anderson and E. W. Weidner, American City Govt, Henry Holt & Co, New York, 1954, P. 14.

रखता है। इसका अर्थ नगर के व्यापारिक केन्द्र से होता है। किन्तु जब अंग्रेजी भाषा में टाउन नियोजन (Town Planning) शब्द का प्रयोग किया जाता है तो इसका अर्थ नगर के नियोजन से ही होता है। पुरानी अंग्रेजी के अनुसार टाउन शब्द का प्रयोग एक ऐसे प्रदेश से था जो कि देहाती प्रकृति का था। संयुक्त राज्य अमरीका में कई एक राज्य टाउन शब्द का प्रयोग मूल रूप से देहाती स्थानों के लिए ही करते हैं। भ्रम उस समय पैदा होता है जब कि परिस्थितियाँ पूरी तरह से बदल जाने पर भी स्थानों के नाम वे ही पुराने चले आ रहे हैं। इस प्रकार न्यू इंगलैण्ड के अनेक टाउन जो कि पहले सचमुच देहाती प्रदेश थे, अब शहरी औद्योगिक स्थान बन चुके हैं किन्तु फिर भी उनको टाउन ही कहा जाता है। इसी प्रकार से जिस देहाती समाज या छोटे गांव को उसका तत्कालीन स्तर देख कर नगर कह दिया गया था उसे अब भी नगर ही कहा जाता है, यद्यपि नगर की वर्तमान परिभाषा के अनुसार उसमें एक भी विशेषता प्राप्त नहीं होती।

कई बार नगर एवं शहरी क्षेत्र शब्दों का प्रयोग एक दूसरे के लिए कर दिया जाता है किन्तु यह प्रयोग सही नहीं है। सेन्सस के ब्यूरो ने शहरी (Urban) एवं देहाती (Rural) शब्दों का प्रयोग लोगों के दो वर्गों के बीच भेद स्थापित करने के लिए किया था जो कि मूलतः जीवन के अलग-अलग तरीकों को अपनाते हैं। ब्यूरो विशेष रूप से यह जानना चाहता था कि कितने तथा कौन लोग खेती में, उद्योगों में, व्यापारों में एवं अन्य कार्यों में संलग्न हैं। इसके साथ ही वह उन स्थानों, समाजों एवं क्षेत्रों को जानने में भी रुचि लेता था जो कि लोगों के रहन-सहन पर कुछ प्रकाश डाल सकें। यद्यपि व्यक्ति के व्यवसाय एवं उसके निवास स्थान के बीच कोई आवश्यक सम्बन्ध नहीं होता क्योंकि अनेक ऐसे लोग हैं जो कि खेती नहीं करते किन्तु फिर भी गांवों में रहते हैं। दूसरी ओर कुछ ऐसे लोग भी हैं जो कि शहरी क्षेत्र में रहकर भी खेती के कार्य में संलग्न रहते हैं।

लोगों एवं स्थानों को वर्गीकृत करने के लिए ब्यूरो ने अनेक परिभाषाएं विकसित कीं। स्थानों को गिनने एवं वर्गीकृत करने के लिए उसने प्रत्येक राज्य को छोटे नागरिक भागों (Miner Civil Division) में विभाजित किया। ये ऐसे क्षेत्र हैं जो कि प्रायः काउन्टीज से छोटे होते हैं। जिस क्षेत्र को कानूनी रूप से एक नगर माना जाता है वह एक छोटा नगर विभाग (Miner Civil Division) है किन्तु ये तो एक गांव, बारो, टाउन, टाउनशिप आदि भी होते हैं। इसलिए इस आधार पर इनके बीच कोई अन्तर नहीं किया जा सकता। कई राज्यों में विभिन्न प्रकार के समाजों के

[illegible]

से यह टाउन भी कहा जा सकता है। इसी भ्रम के आधार पर यह पहले से ही कह दिया जाता है कि विद्यार्थी को शब्दों के इस अन्तर का ध्यान रखना चाहिए और नाम के आधार पर भ्रम में न पड़कर उसके तथ्यों को देखना चाहिए।

सैन्सस ने शहरी क्षेत्रों को देहाती क्षेत्रों से अलग करने के लिए कुछ तरीके अपनाए थे। जन-गणना के सोलहवें प्रतिवेदन में शहरी स्थान या क्षेत्र उनको कहा गया था जो कि ढाई हजार या इससे अधिक निवासियों वाले नगर और अन्य संयुक्त (Incorporated) स्थान थे। दूसरे, वे टाउनशिप तथा अन्य राजनैतिक उप-सम्भागों को जिनकी जनसंख्या १० हजार या इससे अधिक थी और जिसके एक वर्ग मील में एक हजार व्यक्ति रहते थे, को भी शहरी क्षेत्र कहा गया। इस दृष्टि से न्यूजेर्सी, पेनसिलवानियां तथा अन्य राज्यों में अनेक असंयुक्त उपनगरों को शहरी क्षेत्र कह दिया गया।

यह वर्गीकरण कुल मिलाकर एक बनावटी वर्गीकरण था। स्वयं सैन्सस के ब्यूरो ने भी इसे स्वीकार किया। यह प्रश्न उठना स्वाभाविक है कि ढाई हजार की जनसंख्या पर ही स्वेच्छाचारी लाईन क्यों खींची जाए। जिस प्रदेश में २४९९ लोग रह रहे हैं उसे देहाती क्षेत्र कहना और जिस क्षेत्र में २५०० लोग रह रहे हैं उस क्षेत्र को शहरी क्षेत्र कहना कहां तक उपयुक्त है। हो सकता है कि पहले वाले क्षेत्र में अधिक शहरी विशेषताएं हों। जब शहरी एवं देहाती क्षेत्रों के बीच जनसंख्या के आधार पर एक विभाजक रेखा खींचनी ही थी तो यह रेखा २५०० से कम या २५०० से अधिक पर ही क्यों न खींची गई। इस प्रश्न का कोई सरल उत्तर नहीं दिया जा सकता। वर्तमान समय में १५०० की जनसंख्या वाले अधिकांश प्रदेशों में वे शहरी विशेषताएं पाई जाती हैं जो कि सन् १८९० में २५०० की जनसंख्या वाले प्रदेशों में भी नहीं पाई जाती हैं। इस प्रकार शहरी एवं देहाती क्षेत्रों के बीच न कानून द्वारा और न ही प्रकृति के द्वारा कोई विभाजक रेखा खींची जा सकती है। ये दोनों ही क्षेत्र अनेक बार एक दूसरे का अतिक्रमण करते हैं। अनेक शहरी स्थानों में देहाती परिस्थितियों का सम्मिश्रण होता है और तथाकथित देहाती स्थानों में कुछ शहरी विशेषताएं रहती हैं।[1]

देहाती क्षेत्रों की इकाइयों (Town, Townships, Counties and School-districts) में प्रायः वे ही समस्याएं रहती हैं जो कि एक अधिक जनसंख्या वाले राज्यों का प्रबन्ध करने में सामने आती हैं। दोनों के बीच मुख्य अन्तर स्तर का है। देहाती क्षेत्रों की सरकार, सरकार के मौलिक यन्त्र की भांति शक्ति पर निर्भर नहीं रहती वैसे शक्ति इसके संचालन का एक सहारा अवश्य होती है। इसमें कोई सन्देह नहीं कि सरकार के कार्यों का संचालन इसलिए होता रहता है क्योंकि वह लोगों की सम्पत्ति को, सेवाओं को तथा यहां तक कि उनके जीवन को भी नियमित करने की सत्ता रखती है। सरकार के सम्बन्ध में आधुनिक विचार सरकार के आदेशों एवं सजा देने की शक्तियों पर कम जोर देते हैं और सम्पन्न की जाने वाली सार्वजनिक सेवाओं पर अधिक। जहां तक सरकार की प्रक्रिया का सम्बन्ध है उसमें सरकार के स्तरों के बीच कुछ महत्वपूर्ण भिन्नताएं रहती हैं। जब एक काउन्टी बोर्ड सड़क की रचना का कार्यक्रम बनाती है तो उसके अधिकारियों द्वारा किए

1. "Many urban places have some admixture of rural conditions and many so called rural places have some urban conditions." —Ibid., P. 17

जाने वाले कार्यों को संघीय सत्ता द्वारा किए जाने वाले कार्यों से भिन्न नहीं बताया जा सकता जब कि वह भी रचना सम्बन्धी कार्य में संलग्न रहती है। इसी प्रकार से एक स्थानीय स्कूल मण्डल जब अधीक्षकों की नियुक्ति करता है अथवा अध्यादेश जारी करता है तो उसके द्वारा किए जाने वाले कार्य को राज्य एवं संघीय सत्ताओं द्वारा किए जाने वाले उन कार्यों से बहुत कम भिन्न किया जा सकता है जो कि उनके द्वारा सेवी वर्ग की नियुक्ति करते समय या सार्वजनिक कार्यों के संचालनार्थ नियम बनाते समय किये जाते हैं। इस प्रकार स्थानीय सरकार द्वारा जो विभिन्न कार्य किये जाते हैं उनकी प्रकृति एवं रूप बहुत कुछ वही होता है जो कि राज्य सरकार एवं संघ सरकार द्वारा किए जाने वाले कार्यों का होता है। दोनों के बीच केवल स्तर का अन्तर है वैसे प्रक्रियाएं एक जैसी ही अपनाई जाती हैं। सरकार के विभिन्न स्तरों की क्रियाओं के बीच पर्याप्त कानूनी एवं संवैधानिक अन्तर रहते हैं किन्तु साधारण नागरिक के लिए तो वे सभी सरकार की प्रक्रियाएं हैं।

हर जगह सरकार का मुख्य कार्य यह होता है कि जनता की इच्छाओं को ऐसे नियमों में परिवर्तित करदे जो कि जनता के लिए बाध्यकारी हों। व्यवस्थापिका, कार्यपालिका, न्यायपालिका, बोर्ड तथा अन्य सभी प्रकार के अधिकारी गण इस कार्य के ही विभिन्न पहलुओं का सम्पादन करते हैं। राष्ट्रीय, राज्य के एवं स्थानीय अधिकारियों द्वारा किये जाने वाले इस कार्य का स्तर एवं कार्यकुशलता अलग-अलग होती है। इनको सम्पन्न करने की प्रक्रिया की कुछ जानकारी उपयोगी रहेगी। किन्तु फिर भी सरकार को राष्ट्रीय, राज्य एवं काउन्टी जैसे समभागों में विभाजित करना उचित नहीं रहेगा। सरकार के इन स्तरों के बीच कोई स्पष्ट एवं कठोर विभाजक रेखा नहीं है। देहातों में स्थानीय सरकार के रूप एवं कार्यों की जानकारी प्राप्त करते समय यह बात ध्यान में रखना उपयोगी रहेगा। देहाती क्षेत्रों की सरकार का अध्ययन उस समय तक नहीं किया जा सकता जब तक कि *देहाती क्षेत्र के निवासियों के जन जीवन का कुछ परिचय प्राप्त न कर लिया* जाय। इसका कारण यह है कि स्थानीय सरकार स्थानीय समस्याओं के समाधान का प्रयास करती है तथा इन समस्याओं के अनुरूप ही उसका संगठन किया जाता है। यदि ये समस्यायें समझ ली जायें तो सरकार के रूप एवं दायित्वों की भी जानकारी की जा सकती है तथा अधिक सही रूप से सरकार के औचित्य का मूल्यांकन किया जा सकता है। इन समस्याओं को समझने के लिए क्षेत्र के जन-जीवन की जानकारी परम आवश्यक है।

आधुनिक काल में देहाती जनसंख्या शहरों की ओर आ रही है। *औद्योगीकरण का यह एक स्वाभाविक परिणाम है कि जनता कृषि कार्य पर* ही निर्भर न रह कर उद्योगों एवं कारखानों की ओर आकर्षित होती है। जहां उद्योग धन्धे खुल जाते हैं वहां नये नगर बस जाते हैं और आस-पास के गांवों का शहरीकरण हो जाता है। संयुक्त राज्य अमरीका ने राजनैतिक स्वतन्त्रता प्राप्त की उसके एक या दो संतति के बाद ही तकनीकी विकास प्रारम्भ हो गया और इसके परिणामस्वरूप लोग देश के विभिन्न भागों से औद्योगिक एवं व्यापारिक केन्द्रों में आकर बसने लगे। प्रारम्भिक समय में

लगभग दो तिहाई लोग देहाती क्षेत्रों में निवास करते थे किन्तु बाद में इतने ही लोग नगर अथवा अर्ध-शहरी क्षेत्रों में आकर रहने लगे। नगरों का विकास जनसंख्या से भी अधिक तीव्र दर से हुआ। सन् १९५० की सेन्सस में बताया गया है कि दस वर्ष के काल में देहाती जनसंख्या ११ राज्यों में कम हो गई तथा ३० राज्यों में आधी से भी अधिक जनसंख्या को शहरी के रूप में वर्गीकृत कर दिया गया।

सेन्सस के ब्यूरो ने देहाती जनसंख्या को दो भागों में विभाजित कर रखा है—देहाती फार्म तथा देहाती गैर-फार्म। देहाती फार्म की श्रेणी में वह जनसंख्या आती है जो वास्तव में खेतों पर निर्भर है तथा देहाती गैर-फार्म की श्रेणी में वह जनसंख्या आती है जो कि देहाती प्रदेश के गांवों और छोटी बस्तियों में रहती है। जब इस अन्तर को ध्यान में रखा जाता है तो ज्ञात होता है कि देहाती फार्म जनसंख्या राष्ट्रीय कुल योग की केवल १२ प्रतिशत ही है तथा देहाती गैर फार्म जनसंख्या २० प्रतिशत है। दूसरे शब्दों में यह कहा जा सकता है कि देश के सात व्यक्तियों में से केवल एक ही व्यक्ति फार्म पर निर्भर करता है। देहाती गैर-फार्म श्रेणी में आने वाले लोग देहाती क्षेत्र में रह कर ही अनेक प्रकार का व्यवसाय करते हैं। समय की गति के साथ खेती पर निर्भर रहने वाले लोगों की संख्या घटी तो फार्म जनसंख्या में भी कमी आ गई।

देहाती एवं शहरी जनसंख्या के बीच आदान-प्रदान की इस स्थिति में यह प्रश्न उठना स्वाभाविक है कि शहरी एवं देहाती क्षेत्रों का जो वर्गीकरण पहले किया गया था क्या वह अब भी उसी प्रकार उपयोगी है। यद्यपि यह सच है कि शहरीकरण की भी कुछ सीमायें होती हैं किन्तु फिर भी शहर एवं गांवों के पास-पास आने के परिणामस्वरूप जिस नई प्रकार की संस्कृति का जन्म हो रहा है वह उस समय की संस्कृति से पूर्णतः भिन्न है जब कि कृषि ही जीविका का मुख्य आधार था। लोगों के रहन-सहन में जो परिवर्तन आ रहा है वह विज्ञान एवं तकनीकी से बहुत प्रभावित है। ये दोनों चीजें शहरी एवं औद्योगिक समाज की उपज हैं। वर्तमान युग में किसानों को तथा कृषि-कार्य को एक नये परिवेश में ढाला जा रहा है और इसके लिए अभी से कोई नाम देना न तो उपयुक्त रहेगा और न सम्भव ही।

संयुक्त राज्य अमरीका में कृषि कार्य के बारे में विशेष बात यह रही है कि इसे पृथक रखा गया है। कृषि कार्य के क्षेत्रों में एक ऐसी संस्कृति का जन्म हो जाता है जो कि शहरों से भिन्न होती है। इस संस्कृति में व्यक्तिगत आचरण के प्रति विचार पृथक-पृथक होते हैं। साथ ही सरकार के कार्य-क्षेत्र तथा उचित सामाजिक लक्ष्यों की मान्यता भी बदल जाती है। आज से पांच दशाब्दी पूर्व देहाती लोगों के लिबास, बोल-चाल एवं अन्य व्यवहारों द्वारा तुरन्त ही पहचाना जा सकता था क्योंकि उनका यह सब शहर के निवासियों से भिन्न होता था। आज के परिवर्तित युग में देहाती एवं शहरी निवासियों के बीच का यह अन्तर क्रमशः कम होता जा रहा है। सड़कों का तीव्र गति से विकास होने के कारण आज किसान लोग भी उतनी ही यात्रा करने में समर्थ हैं जितनी कि अन्य किसी व्यवसाय का कोई व्यक्ति। जब तकनीकी के

कारण कृषि कार्यों का मशीनीकरण कर दिया गया तो कृषि उत्पादन की मात्रा एवं गुण दोनों में ही वृद्धि हो गई। देहाती क्षेत्रों में विद्युतीकरण कर दिया गया। देहातों के विद्युतीकरण ने ही देहाती एवं शहरी मूल्यों के अन्तर की खाई को दूर करने में बहुत कुछ योगदान किया।

तकनीकी क्रान्ति ने जहां एक ओर देहाती जीवन को प्रभावित किया वहां देहाती सरकार एवं प्रशासन ने भी उल्लेखनीय रूप से प्रभावित किया। इसका एक स्पष्ट प्रमाण यह था कि सड़क रचना आदि कार्यों का मशीनीकरण कर दिया गया। कुछ अपवादों को छोड़कर प्राय सभी स्थानों पर घोड़ा और बैलों के स्थान पर विज्ञान के वरदानों को अपनाया जाने लगा। दूसरे क्षेत्रों में भी मशीनीकरण ने क्रान्तिकारी परिणामों के साथ प्रभाव डाला। स्थानीय सरकारें व्यापारिक यन्त्रों, वैज्ञानिक मूल्यांकन की प्रक्रियाओं, केन्द्रीय खरीददारी, वैज्ञानिक लेख, बजट एवं प्रतिवेदनों से भी अपरिचित न रहीं। यद्यपि ये सभी प्रत्येक देहाती क्षेत्र में प्रयुक्त नहीं होती हैं किन्तु फिर भी देहाती स्थानीय सरकारों के प्राय सभी अधिकारी इनके महत्व एवं उपयोगिता से भली प्रकार परिचित हैं। पुराने परम्परावादी तरीकों एवं विश्वासों में परिवर्तन आ रहे हैं। इन विश्वासों के स्थान पर विज्ञान को अपनाया जा रहा है।

इस प्रकार यह स्पष्ट हो जाता है कि शहरी एवं औद्योगिक शक्तियां परम्परावादी देहाती संस्कृति को बदलने में लगी हुई है। अब कृषि का मशीनीकरण करके उसे एक व्यापार का रूप दे दिया गया है जब कि यह पहले जीवन का एक तरीका समझा जाता था। कृषि की इकाईयां निरन्तर बड़ी होती जा रही हैं। किसानों ने अनेक शहरी तरीकों को अपना लिया है। पहले यह सोचा जाता था कि देहाती जनता एवं शहरी जनता की आदतें एवं लक्ष्य विरोधी प्रकृति के होते हैं किन्तु आज यह बात नहीं है, दोनों के बीच का अन्तर बहुत कुछ कम हो चुका है। स्पाल्डिंग का यह कहना बहुत कुछ सच है कि यदि हम अपने विचार को शहरी एवं देहाती प्रकारों में वर्गीकृत करें तो उन सभी अन्य वर्गीकरणों को नहीं दिखाया जा सकता जिनका कि अस्तित्व है। यह स्थिति रहने पर हमें चाहिए कि दोनों प्रकारों के पारस्परिक सम्बन्ध से अपने विचार का प्रारम्भ करें।[1] संक्षेप में संयुक्त राज्य अमरिका में एक नया ही समाज बन चुका है जिसे न देहाती कहा जा सकता है और न शहरी ही वरन् उसके लिए तो किसी नये पद का प्रयोग करना जरूरी है।[2]

---

1. 'Restricting our thinking to distinct 'rural' and 'urban' types does not make possible a classification of all the cases which can be shown to exist. This being the case, we have begun to think in terms of 'continua' of relationship between the two types"

   —*Irving A Spaulding*, "Serendipity and the rural-urban Continuum," 16 Rural Sociology 29-36 (March, 1951)

2. In short we have already a new society for which we have no accurate descriptive term"

   —*Lane W Lancaster*, Government in rural America, D Van Nostrand Company, Inc , New Jersey, 1957, P 10

जीवन का जो यह नया तरीका विकसित हुआ है उसके आलोचक भी हैं और प्रशंसक भी। इस व्यवस्था के विरुद्ध जो कुछ भी कहा जाता है वह मूल रूप से औद्योगीकरण एवं तकनीकी का दोष है जिसने कि प्राचीन देहाती जीवन को समाप्त कर दिया। यह माना जाता है कि देहाती समाज में पाया जाने वाला समूह स्त्री एवं पुरुषों के लिए अधिक स्वाभाविक होता था। इसमें लोग एक दूसरे से अच्छी प्रकार परिचित रहते थे किन्तु आज शहरी समाज ने भौगोलिक *बन्धन तोड़ डाले हैं। यहां के व्यावसायिक समूहों के बीच अवैयक्तिक* सम्बन्ध रहते हैं। शहरों द्वारा अपने विकास के लिए देहाती जनसंख्या एवं सम्पत्ति का सहारा लिया जाता है। गावों में जनसंख्या की वृद्धि की दर अधिक होती है तथा वहां आवश्यकता से अधिक उत्पादन होता है। इस प्रकार शहरों का पालन-पोषण गांवों द्वारा किया जाता है। किसान के लिए *जिस योग्यता की आवश्यकता है वह उसके पूरे व्यक्तित्व पर आच्छादित* हो जाती है। किन्तु शहरी जीवन में औद्योगीकृत समाज में विशेषीकरण जीवन का एक भाग मात्र होता है। यह कहा जाता है कि औद्योगिक समाज में विशेषज्ञता, कार्यकुशलता, केन्द्रीकरण आदि पर जोर दिया जाता है और इस कारण वहां शक्ति एवं आधिपत्य को मानवीय लक्ष्य बना लिया जाता है तथा पड़ौसीपन एवं सहयोग की भावनायें समाप्त हो जाती हैं। इस प्रकार औद्योगीकरण एवं शहरीकरण ने प्राकृतिक समाज को समाप्त कर दिया किन्तु उसके स्थान पर कोई ऐसी चीज नहीं रखी जिसे कि मानवीय महत्वाकांक्षाओं को संतुष्ट करने वाला कहा जा सके।

प्रत्येक विचारवान व्यक्ति यह स्वीकार करता है कि इस तर्क में कुछ सत्यता है। इस बात के प्रमाणों की कमी नहीं है कि छोटे समूह समाप्त होते जा रहे हैं। राजनैतिक एवं औद्योगिक संगठन अवैयक्तिक एवं केन्द्रीकृत रूप में गठित हो रहे हैं। जो संगठन व्यक्तिगत एवं शुद्ध रूप से स्थानीय होता है उसको आजकल कम महत्व दिया जाता है। पहले जो कार्य टाउन, टाउनशिप तथा गांवों द्वारा किये जाते थे वे अब काउन्टी राज्य या राष्ट्र को स्थानान्तरित कर दिये गये हैं। यह आवश्यक नहीं है कि ग्रामीण समाज का जीवन सुखीपूर्ण अथवा कम सक्रिय हो।

तकनीकी द्वारा जो परिवर्तन लाये गये हैं वे चाहे अच्छे हों अथवा बुरे, वे वास्तविक तथ्य हैं और उनको मिटाया नहीं जा सकता। वर्तमान *सामाजिक सम्बन्धों की विशेषतायें असंतोषजनक हैं। व्यक्ति सामान्यतः* इनसे अधिक संतोषजनक दशाओं की तलाश में है। कुछ वर्षों तक तो लोग उन्हीं मूल्यों की बड़ाई करते रहे जो कि छोटे समूहों में पाये जाते थे। किन्तु बाद में अच्छी सरकार, अधिक कुशल स्कूल, भावी नीतियों, युवकों के मनोरंजन, पुस्तकालय, जनस्वास्थ्य सुविधायें तथा अन्य सामाजिक हितों के बारे में प्रयास किये जाने लगे।

केन्द्रीकरण ने भी एक प्रकार से सामाजिक प्रभाव को बनाये रखने में सहायता की। राज्य तथा केन्द्र सरकार द्वारा सहायता प्राप्त कार्यक्रमों ने स्थानीय सरकारों को एक नया जीवन प्रदान किया तथा उपयोगी कार्यों को सम्पन्न करने के लिए आर्थिक सहायता दी। सामाजिक सुरक्षा के प्रशासन,

भूमि रक्षा, अस्पताल रचना कार्यक्रम आदि के क्षेत्र म सहकारी प्रबन्ध इस सहयोग क उदाहरण मान जा सकते है। जॉन डीवे का कहना है कि यदि तकनीकी युग मानवता को भौतिक सुरक्षा के लिए दृढ़ एव सामान्य आधार प्रदान कर सका तो यह मानवीय युग म समाहित हो जायगा।[1]

जब कृषि कार्य को एक जीवन के तरीके क स्थान पर व्यापार बना दिया गया तथा उसे लाभ क लिए किया जाने लगा तो वह औद्योगिक राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था का एक आवश्यक भाग बन गई। इसी स देहाती राजनैतिक एव प्रशासनिक सगठन की समस्यायें पैदा हुई तथा उनके लिए अनेक उपयोगी सुझाव प्रस्तुत किए गये। सन् १८८८ से सयुक्त राज्य अमरीका म औद्योगीकरण एव शहरीकरण प्रारम्भ हुआ किन्तु इसके एक सतति बाद तक देहाती क्षेत्रों म सरकारी सगठन की समस्यायें न तो गम्भीर थीं और न ही अधिक प्रभावपूर्ण। दस मर म सम्पत्ति का मूल्याकन करने क लिए, करों का सग्रह करने क लिए, व्यवस्था स्थापित करने के लिए तथा भूमि का अभिलेख रखने क लिए काउण्टी, टाउन टाउनशिप आदि का ही राज्य का कानूनन एजेन्ट बनाय रखा गया। तकनीकी विकास स उत्पन्न जटिल कार्यों का सभी स्थानीय उत्तरदायित्वों क साथ नहीं जोड़ा गया। उस समय १७वी शताब्दी स प्रारम्भ हुई परम्परागत स्थानीय सरकार ही अधीन ही काय करती रही। सरकार को काम कम करने होते थे और इसक लिए योगदान देना उस समय के सम्पन्न समाज क लिए कोई कठिनाई की बात नहीं थी। वैस समाज म किसान का सम्मान एव महत्व कम हो गया था। अब वह अपने भाग्य का विधाता स्वय नहीं रह गया था। वह खेत जोतता था बीज बोता था फसल काटता था किन्तु यह सब वह अपने लिए ही नहीं करता था। वह दूरस्थ क बड़े शहरों का भी भरण-पोषण करता था। वह भी उत्पादकों की ही श्रेणी म आ गया। जिस प्रकार उसके साथी देशवासी अन्य चीजों का उत्पादन कर रहे थे उसी प्रकार वह भी अनाज का उत्पादन करता था।

शहरी एव औद्योगिक शक्तियों द्वारा रचित अर्थव्यवस्था के साथ जब कृषि कार्य को एकीकृत कर दिया गया तो उसमें उत्पादन वितरण एव बाजार से सम्बन्धित अनेक समस्याओं क साथ साथ सामाजिक एव राजनैतिक सगठन की भी समस्याए उठ खड़ी हुई। नवीन व्यवस्था के साथ समायोजन एक कठिन समस्या बन गयी क्योंकि सदियों तक किसान दूसरे ही वातावरण म रह रहा था। इस अपरिचित नयी दुनिया में किसान ने पाया कि उस औद्योगीकरण से कुछ लाभ भी हो सकता है और यह दबाया भी जा सकता है। तकनीकी विकास के परिणामस्वरूप वह कम भूमि एव श्रम के साथ ही अधिक उत्पादन कर सकता था। किंतु फिर भी उसे औद्योगिक जनता की तुलना में राष्ट्रीय आय का एक छोटा भाग ही प्राप्त होता था।

---

1 *If the technological age can Provide mankind with a firm and general basis for material security, it will be absorbed in a human age*

—*John Dewey*, The public and its problems, 1926. P, 217.

औद्योगिक एवं कृषि उत्पादन के बीच एक दीर्घगामी असंतुलन रहने के कारण गांवों की जनता धीरे-धीरे शहरों में केन्द्रित होने लगी। सेवाओं को समाजीकृत किया जाने लगा। स्कूल, पुस्तकालय, अस्पताल, सड़क एवं जन-स्वास्थ्य सुविधाओं से समन्वित सेवाएं न केवल संख्या में ही बढ़ने लगीं वरन् उनका खर्चा भी अधिक बढ़ गया। एक ओर तो देहाती क्षेत्रों की जनसंख्या कम हो रही थी और दूसरी ओर उनके कन्धों पर इन सेवाओं का भार बढ़ता जा रहा था। ऐसी स्थिति में देहाती क्षेत्रों के लिए यह अत्यन्त कठिन बन गया कि वे इन सेवाओं का भार स्वयं ही वहन कर सकें। अनेक क्षेत्रों में सामान्य सम्पत्ति कर बहुत बढ़ गया तथा यहां तक कि वह उत्पादन की सीमाओं को भी पार करने लगा। यह कर एक ऐसा कर होता है जो कि स्थानीय देहाती प्रशासन में भली भांति सलग्न हो जाता है साथ ही यह स्थानीय स्वायत्त शासन की विचारधारा के अनुरूप भी है क्योंकि इसमें आर्थिक सामर्थ्य को ध्यान में रखा जाता है।

कृषि कार्य का महत्व एवं स्थान चाहे पहले की अपेक्षा कितना ही कम क्यों न कर दिया हो किन्तु इसमें कोई सन्देह नहीं कि स्थानीय देहाती सरकार की प्रभावशीलता एवं उस पर कुछ स्थानीय नियंत्रण बहुत कुछ कृषि-कार्य की सम्पन्नता पर निर्भर करता है। उद्योग एवं कृषि कार्य में से किसको प्राथमिकता दी जाये यह एक विवादपूर्ण प्रश्न है. इसके लिए स्थायी रूप से कोई व्यवस्था नहीं की जा सकती। समय के साथ साथ इसके स्वरूप में भी परिवर्तन आता रहता है। आर्थिक मन्दी के समय मूल्य कम हो जाने से तथा करों का भार बढ़ जाने से कृषि की दशा चिन्तनीय हो गई थी किन्तु १९५२ में यह अपेक्षाकृत सम्पन्न स्थिति में थी।

कृषि के क्षेत्र में अपनायी जाने वाली नीति यद्यपि राष्ट्रीय होती है किन्तु फिर भी व्यवहार में वह स्थानीय समाजों पर विकेन्द्रीकृत प्रभाव रखती है। विभिन्न कार्यक्रमों को प्रशासित करने में जिस यंत्र का प्रयोग किया जाता है केवल वही इस प्रभाव का प्रदर्शन नहीं करता वरन् स्वयं कार्यक्रम भी इसका द्योतक होता है। किसान द्वारा जिसे आर्थिक न्याय कहा जाता है उसे प्राप्त करने की मुख्य अभिकरण उत्पादन एवं बाजार प्रशासन (Production and Marketing Administration) है। यह सत्ता कृषि विभाग के हाथों में रहती है तथा अन्तिम रूप से यह स्थानीय रूप से निर्वाचित बाजार संघों (Marketing Associations) के हाथों में रहती है। इस प्रकार राष्ट्रीय योजना में स्थानीय योगदान की व्यवस्था की जाती है। सभी कृषि कार्यक्रमों [illegible] [illegible]िक रूप से [illegible] का कार्य [illegible] कों एवं किसानों के संगठन अपना योगदान कर पाते हैं और इस प्रकार वे ऐसी व्यवस्था करते हैं जिसमें कि राष्ट्रीय एवं राज्य सरकारें स्थानीय जनता की राय की अवहेलना न कर सकें।

कृषि विभाग द्वारा संचालित किये जाने वाले कुछ सहायता कार्यक्रम स्थानीय सरकार के लिए परम महत्वपूर्ण होते हैं क्योंकि इनको सम्पन्न करने

के लिए स्थानीय सेवीवर्ग का प्रयोग किया जाता है साथ ही इसका कृषि उत्पादन एवं देहाती स्थायित्व पर दीर्घगामी प्रभाव होता है। इनमें से मुख्य हैं—भूमि रक्षा कार्यक्रम और राज्य एवं स्थानीय सरकारों द्वारा भूमि प्रयोग व्यवस्थापन को प्रोत्साहन। कुछ समय पूर्व तक संयुक्त राज्य अमरीका की भूमि सम्बन्धी नीति यह थी कि अधिक से अधिक भूमि को गैर सरकारी हाथों में सौंपा जावे। यह सोचा जाता था कि स्वामियों का एक बड़ा वर्ग बना देने के बाद ही सार्वजनिक हित की अधिक साधना की जा सकेगा। यह विचारधारा बहुत कुछ व्यक्तिवादी अर्थव्यवस्था की ओर ही एक कदम थी। इसके कुछ परिणाम बड़े ही दुर्भाग्यपूर्ण सिद्ध हुए। कई एक विचारकों ने बताया है कि इस नीति के परिणामस्वरूप अमरीकियों ने भूमि से प्यार करना छोड़ दिया तथा एक ऐसी चीज मान लिया जिसे तात्कालिक लाभ प्राप्त करने के लिए अधिक से अधिक शोषित किया जावे।

संघ सरकार द्वारा चलाया जाने वाला भूमि रक्षा कार्यक्रम (Soil Cons rvation Programme) स्थानीय देहाती सरकार के विकास में एक महत्त्वपूर्ण अध्याय कहा जा सकता है। यह कार्यक्रम स्थानीय भूमि रक्षा जिलों द्वारा संचालित किया जाता था जो कि राज्य के कानूनों के आधीन संगठित किये जाते थे। ये कृषि विभाग की भूमि रक्षा सेवा की स्वीकृति के बाद दिये जाते थे। विभिन्न प्रकार की भूमियों के स्वामी जब याचिका प्रस्तुत करते थे तो राज्य भूरक्षा समिति स्थानीय जिलों का संगठन करती थी। ग्रिसवोल्ड (Griswold) का कहना था कि ये भूमि रक्षा जिले वे प्राथमिक गणराज्य (Elementary Republics) हैं जिनके बारे में जेफर्सन ने लिखा था। यह अतिशयोक्ति भी मानी जा सकती है किन्तु यह सच है कि इन्होंने कृषि पर निर्भर जनसंख्या के सम्बन्ध में स्थानीय स्वायत्त सरकार को प्रभावित किया है। इस व्यवस्था की सफलता इस बात का स्पष्ट प्रमाण है कि केन्द्र द्वारा संचालित कार्यक्रम स्थानीय निकायों को मजबूत बनाने का तथा स्थानीय हितों को प्रोत्साहित करने का एक महत्त्वपूर्ण साधन है।

संयुक्त राज्य अमरीका में कृषि भूमि की पुनर्रचना की आवश्यकता है। इसमें से अधिकतर तो इतनी अनुत्पादक है कि इसे जनहित के विरुद्ध व्यक्तिगत रूप से शोषित किया जाता है। देश के प्रत्येक भाग में बड़े भूमि के क्षेत्र हैं जिनकी जुताई नहीं की जानी चाहिए किन्तु फिर भी इनको कृषि कार्य में ही लाया जा रहा है। जब सदियों तक लकड़ी की कटाई बिना किसी प्रतिबन्ध के चलती रही तो इससे स्थानीय सरकार के सामने अनेक गम्भीर समस्यायें आईं। जब तक उपयुक्त भू-भाग का एक निश्चित अंश उत्पादक न हो तब तक उसका स्वामी उसके लिए कर प्रदान करने में असमर्थ था। इस प्रकार स्थानीय सरकार के अधिकार क्षेत्र में ऐसी बहुत बड़ी भूमि थी जिस पर वह कर नहीं ले सकती थी। ऐसी स्थिति में यदि वह अपना राजस्व बढ़ाना चाहे तो उसको उसी भूमि पर कर की मात्रा को और बढ़ाना होता था जिससे कि वह पहले से ही कर प्राप्त कर रही है। इस व्यवहार से वह भूमि भी घाटे की दशा में आ जाती जो कि अभी तक आत्मनिर्भर थी। इस प्रकार समस्या और भी गम्भीर बन जाती। इस समस्या को उस समय तक नहीं

सुलभाया जा सकता जब तक कि स्थानीय सरकार कर न देने वाली भूमि को अपने हाथ में न ले ले । इसके अतिरिक्त स्थानीय सरकार के सामने और कोई मार्ग शेष नहीं रहता । -ानीय राजस्व की मात्रा चाहे कितनी ही कम क्यों न हो उसे वे सेवायें सम्पादित करनी ही होती हैं जिनके बिना उसके अस्तित्व की उपयोगिता नहीं रहती। ऐसी स्थिति में राज्य की सहायता एक अनिवार्य तत्व बन जाती है। भूमि रक्षा कार्यक्रम के आधीन पूरे देश में से ८० मिलियन भूमि को कृषि कार्यों से छीन लिया जायेगा । ऐसा करने का अर्थ होगा कि लगभग आधे मिलियन परिवारों को पुनः बसाया जाये। इस कार्य में एक परिवार पर एक हजार डालर का खर्च आयेगा। मनुष्यों को उजाड़ने एवं बसाने की इस प्रक्रिया में जो मानवीय समस्यायें उत्पन्न होंगी वे अलग है।

इस प्रकार की स्थिति उत्पन्न हो जाने पर क्षेत्रीयकरण की व्यवस्था को अपनाना होता है। यह व्यवस्था संघ सरकार द्वारा संचालित की जाती है। क्षेत्रीयकरण की व्यवस्था देहाती विचारों के अनुरूप है। जो भूमि कर देने योग्य नहीं है अर्थात् जिस पर उचित मात्रा में खेती नहीं होती है उसको सार्वजनिक जगलों के लिए या खेलकूदों के लिए रख लिया जाए अथवा इस पर कोई मनोरंजन का केन्द्र स्थापित कर दिया जाए और इस प्रकार कृषि कार्य के लिए उसके उपयोग की मनाही कर दी जाए। देहाती क्षेत्र में संयुक्त स्थानों का जब क्षेत्रीयकरण किया जाए तो और भी आगे बढ़ा जा सकता है और इस दृष्टि से व्यापारिक एवं औद्योगिक प्रयोग के लिए भी भूमि को नियमित किया जा सकता है जिससे कि जन-स्वास्थ्य, सुरक्षा एवं कल्याण की रक्षा की जा सके। कुछ समय पूर्व किए गए सर्वेक्षण के अनुसार ३८ राज्यों में संयुक्त नगरपालिकाओं की सीमाओं के बाहर क्षेत्रीयकरण करने के लिए १७५ कानून स्थित हैं। इनमें से ३१ राज्यो के १०२ कानून ११६५ काउण्टीज को यह शक्ति देते हैं कि वे क्षेत्रीयकरण कर सकें। बारह राज्यों मे ५० कानून टाउन तथा टाउनशिप को अध्यादेश जारी करने का अधिकार देते हैं तथा २३ कानूनों का सम्बन्ध स्थानीय सरकार की अन्य इकाइयो से है।

देहाती क्षेत्रों में क्षेत्रीयकरण के द्वारा भूमि का बुद्धिपूर्वक प्रयोग करने की ओर प्रयास किया जाता है। यह प्रयास कितना सफल रहेगा, यह बात क्षेत्रीयकरण से सम्बन्धित अध्यादेशों को प्रभावी बनाने वालों की बुद्धि एवं उत्साह पर निर्भर करती है। वस्तुस्थिति का अध्ययन करने पर यह ज्ञात होता है कि अनेक काउण्टीज तथा टाउनशिप में क्षेत्रीयकरण केवल कागज पर ही स्थित है। इसका कारण यह है कि देहाती जनता को इसकी सम्भावनाओं मे रुचियुक्त बनाना बड़ा कठिन है। केवल कुछ ही स्थानीय भूमि प्रयोग समितियां ऐसी हैं जो कि भूमि प्रयोग योजनाओं एवं अध्यादेशों को प्रभावी बनाने में सक्रिय हैं। मि० अर्लिंग सोलबर्ग (Erling Solberg) के कथनानुसार देहाती क्षेत्रीयकरण एक लोचशील औजार है जिसे कि देहाती जनता की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए आसानी से प्रयुक्त किया जा सकता है। वर्तमान समय में देहाती अर्थ-व्यवस्था बदल रही है। इससे जो नवीन समस्याएं

उत्पन्न हुई हैं और जो नए तथ्य निर्धारित हुए हैं वे इस प्रकार के नगरीकरण की माँग करते हैं। यह सम्भावना हो जाती है कि देहाती शासन प्रणाली फिर से समाज का एक सावधान हुशियार नागरिक होगा।

वर्तमान समय की परिस्थितियाँ एवं अनेक नए विकासों को देखते हुए यह निष्कर्ष निकालना स्वाभाविक है कि कुछ समय बाद देहाती एवं शहरी क्षेत्रों में किसी प्रकार का अन्तर नहीं रहेगा। देहाती सरकार अपने आप में पृथक कोई संस्था नहीं होगी। शहरी एवं देहाती लोगों के आदर्श, मुख्य रहन-सहन आर्थिक तथा राजनैतिक संगठनों का रूप बहुत कुछ एक जैसा हो जाएगा। आज का किसान नगरों की सीमाओं में रहने वाले लोगों के समान ही राष्ट्रीय अखबार एवं पत्रिकाएं पढ़ता है वैसे ही कपड़े पहनता है अपने बच्चों को उन्हीं स्कूलों और कालेजों में भेजता है एक जन समाज सम्पूर्ण में सम्मिलित होता है। ऐसी स्थिति में इस अन्तर का मिटना स्वाभाविक है। जब यह अन्तर नहीं रहते तो सरकार के रूपों के बीच स्थित अन्तर भी कम हो जाता है।

नगर एवं स्थानीय सरकार
[Cities and Local Govt.]

नगरों का स्थानीय सरकार की दृष्टि से अत्यन्त महत्वपूर्ण स्थान है। यदि वर्तमान सभ्यता को शहरी सभ्यता कह दिया जाए तो अतिशयोक्ति नहीं होगी। इसकी शक्ति नगरों की शक्ति होती है इसकी कमजोरी नगरों की कमजोरी का प्रतीक है। नगर विश्व के उद्योग, विश्व के व्यापार एवं विश्व की संस्कृति का केन्द्र होते हैं। उनकी सीमाओं में बड़े कारखाने होते हैं उनके जलक्षेत्रों में बन्दरगाह, नाव और जहाजरानी के कारखाने होते हैं। नगरों में ही महान् वित्तीय संस्थाएं पाई जाती हैं जो कि विश्व के मामलों में महत्वपूर्ण रूप से भाग लेती हैं। शहरों में ही हर प्रकार के नेता मिलते हैं जैसे व्यापारिक नेता, विचारों के नेता आदि। संयुक्त राज्य अमेरिका में नगरों से सम्बन्धित विचार धारा एवं दृष्टिकोण समय-समय पर बदलता रहा है। अमरीकी संविधान के निर्माता उन सामाजिक परिस्थितियों से परिचित थे जो कि नगरों में विकसित होती थीं किन्तु शहरों से सम्बन्धित उनका ज्ञान सीमित था क्योंकि उस समय कोई बड़े शहर नहीं थे तथा चार प्रतिशत से भी कम लोग बड़े नगरों में रहते थे। इनमें सबसे बड़ा नगर उस समय न्यूयार्क था जिसकी जनसंख्या सन् १७६० में ३३१३१ थी। मि० हैमिल्टन (Hamilton) का विचार था कि औद्योगिक राष्ट्र उसकी अपेक्षा अधिक अच्छा रहेगा जो कि पूरी तरह कृषि पर आधारित है किन्तु मि० जेफरसन (Jefferson) का विश्वास था कि भूमि का स्वामित्व करने वाले किसान मतदाताओं द्वारा निर्वाचित सरकार अधिक श्रेष्ठ रहती है। उसने अपने अध्ययन विचार-विमर्श एवं वाद विवाद के बाद नगरों के प्रति विरोध की भावना विकसित करली। यद्यपि जिस समय उसने लिखा उसे बड़े नगरों का कोई व्यक्तिगत अनुभव नहीं था। उसका यह तर्क था कि बड़े नगरों की भीड़ अच्छी सरकार की प्राप्ति में उतनी ही सहायक बनती है जितना कि दुःख एवं कष्ट मानवीय शरीर की शक्ति के विकास में बनते हैं।

प्रारम्भ में देहाती क्षेत्रों को नगरों के प्रति भय था। मेसाचुसेट्स तथा न्यूयार्क में सन् १८२० और सन् १८२१ की संवैधानिक परम्पराओं में देहाती क्षेत्रों के माने हुए नेताओं ने यह बताया कि नगरों के द्वारा ईमानदार लोगों को अनुचित रूप से दबाया जाता है। सन् १८७० में नगर सरकार की समस्याओं ने अमरीका की जनता को प्रभावित करना प्रारम्भ किया। नगरों की जनसंख्या में तीव्रगति से वृद्धि होने लगी, उन पर होने वाला खर्च बढ़ गया। कुछ बड़े आकार के नगरों की सरकार में भ्रष्टाचार अपनी सीमाओं को लांघने लगा। इन सब परिस्थितियों ने लोगों को इस बात के लिए मजबूर किया कि वे इन नई परिस्थितियों की ओर अपना ध्यान दें। जिस समय ब्राईस ने सन् १८८० में अमरीकी संविधान के सम्बन्ध में कुछ लिखा, उस समय उसने नगर सरकारों में सुधार के लिए बहुत जोर दिया। यह केवल इसलिए नहीं कि उस समय नगर बड़े एवं महत्वपूर्ण थे वरन् इसलिए कि उस समय नगर सरकार पूरी तरह असफल थी। ब्राईस के कथनानुसार राष्ट्रीय सरकार की कमियां जनकल्याण की बुराइयों के बारे में बहुत कम प्रकाश डालती है। राज्य सरकारों की गलतियां भी उस समय महत्वहीन सी मालूम पड़ने लगती हैं जब हम बड़े नगरों के अपव्यय, भ्रष्टाचार, गलत प्रबन्ध आदि को देखते हैं।[1]

नगरों के बारे में विचार करते हुए प्रारम्भिक विचारकों, लेखकों एवं राजनीतिज्ञों ने इसके विरुद्ध अनेक तर्क प्रस्तुत किये। आलोचकों में से अनेक लोग जीवन के देहाती तरीकों के समर्थक थे। कई एक लेखकों ने तो यह मत प्रकट किया कि नगर पूर्णतः बुराई होते हैं और इनको पूरी तरह से समाप्त कर देना चाहिए। इन विचारकों के विरुद्ध मत प्रकट करने वाला एक ऐसा भी समूह था जिसके अनुसार मनुष्य केवल नगरों में ही संस्कृति और सभ्यता प्राप्त कर सकते हैं। नगरों द्वारा व्यक्ति को सर्वोच्च नैतिक, सौन्दर्यात्मक एवं बौद्धिक सामर्थ्य को विकसित करने का अवसर प्रदान किया जाता है। नगरों के विरुद्ध जो तर्क प्रस्तुत किये जाते हैं वे अनेक हैं। पहला तर्क यह है कि शहरी जनसंख्या स्वयं कुछ उत्पादन नहीं करती और यदि देहाती जिलों से उन्हें सामान न भेजा जाए तो वे मर जाएंगे। वे नैतिक दृष्टि से देहाती जनता पर निर्भर रहते हैं। केवल गांवों में ही पर्याप्त अतिरिक्त जन्म होते हैं और अपेक्षाकृत मृत्यु संख्या कम रहती है। इसलिये जनसंख्या की वृद्धि केवल गांव ही कर सकते हैं शहर नहीं। नगरों द्वारा खेती करने वाले युवकों को अच्छे आर्थिक अवसरों का प्रलोभन देकर और वृद्ध लोगों को आराम की जिन्दगी का स्वप्न दिखा कर अपनी ओर आकर्षित कर लिया जाता है। दूसरे,

---

1. [illegible]

—*Lord Bryce*, The American Commonwealth, Vol. I. 1908, P. 637.

यह तर्क दिया जाता है कि नगर आर्थिक एवं भौतिक दोनों ही दृष्टियों से परावलम्बी होते हैं।

भोजन एवं रेशों का उत्पादन गावों में होता है नगरों में नहीं। इस तर्क के विरुद्ध यह कहा जाता है कि उत्पादन का इस परिभाषा में सीमित नहीं किया जा सकता क्योंकि ऐसा करने पर अनेक देशों को परावलम्बी मानना होगा जो कि विदेशों से खाद्यान्न का आयात करते हैं। खाद्यान्न एवं रेशों का उत्पादन एक अत्यन्त जटिल प्रक्रिया है और इसमें नगरों द्वारा भी महत्वपूर्ण योगदान किया जाता है। नगरों के कारखाने खेती के यन्त्रों का तथा अन्य बहुत सी आवश्यक चीजों का उत्पादन करके कृषि के उत्पादन की मात्रा को बढ़ाते हैं। यदि किसानों के लिये आवश्यक चीजें प्रदान करने वाले और उनके द्वारा उत्पादित वस्तुओं को खरीदने वाले नगर न हों तो देहाती जीवन के तरीकों में एक भारी परिवर्तन आ जाय। यदि आर्थिक प्रक्रिया पर पूर्णरूप से विचार किया जाए तो नगर के मजदूरों और उद्योगों को भी राष्ट्र के खाद्यान्न के उत्पादन के लिए पर्याप्त सम्मान प्रदान करना होगा। एक तीसरा तर्क यह दिया जाता है कि नगर अनुचित रूप से आर्थिक एवं राजनैतिक शक्ति को अपने हाथों में केन्द्रित कर लेते हैं। वे महत्वपूर्ण उद्योग, व्यापार, वित्त यातायात उपयोगी सेवाएं और यहां तक कि सरकार पर यदि एकाधिकार नहीं है तो कम से कम नियन्त्रण अवश्य कर लेते हैं। इस शक्ति का प्रयोग उनके द्वारा किसानों को दबाने तथा लूटने के लिये किया जाता है। कृषि से सम्बन्धित जो भी आन्दोलन किया जाता है वह इसी प्रकार के तर्कों पर आधारित रहता है। इस प्रकार के तर्कों में कुछ सत्यता होते हुए भी अति श्योक्ति अधिक नजर आती है क्योंकि कई एक राज्यों में देहाती जनता ने व्यवस्थापिका पर नियन्त्रण किया हुआ है और इसलिये शहरों द्वारा सरकार के एकाधिकार की बात इतनी सही नहीं है।

एक चौथा तर्क यह दिया जाता है कि नगरों में धन का केन्द्रीयकरण हो जाने के कारण संगीत कला साहित्य धर्म शिक्षा और विज्ञान में मानवीय मन एवं आत्मा के विकास के लिए जो अवसर प्रदान किए जाते हैं उससे भौतिक चीजों के प्रति लगाव बढ़ जाता है लोग [illegible] शक्ति तथा सम्मान प्राप्त करने के लिये बुरी तरह से जुट जाते हैं। नगरों में समस्त लोगों के जीवन का स्तर उच्च शिखर पर पहुंच जाता है साथ ही अपव्यय की मात्रा भी बढ़ जाती है। जो व्यक्ति आधुनिक सभ्यता एवं आधुनिक नगरों के पक्ष में नहीं हैं उनका कहना है कि जितना बड़ा नगर होता है वह उतने ही बड़े भ्रष्टाचार एवं अमानवीय व्यवहारों का केन्द्र होता है तथा वहीं पर सबसे अधिक डाके डाले जाते हैं। कुछ आलोचक तो यहां तक कह देते हैं कि वर्तमान मस्तिष्क एवं आत्मा के समस्त उत्पादनों को छोड़कर पुरानी अवस्था की ओर हम लौट चलना चाहिये। ये विचारक सभ्यता एवं वैज्ञानिक प्रगति को मानवता के विपरीत मानते हैं और रूसो की भांति प्रकृति की ओर लौट चलने का सदेश देते हैं। यद्यपि उनकी बात को मान लिया जाए तो व्यक्ति आदिम कालीन अवस्था में पहुंच जाएगा जब कि वह पुराने औजारों से खेत जोतता था और सरल नैतिक या धार्मिक सिद्धांतों के द्वारा अपने जीवन को निर्देशित करता था।

नगरों के विरुद्ध चाहे कितने भी तर्क प्रस्तुत किए जाएं किन्तु यह एक तथ्य है कि नगर सभ्यता के एक अविभाज्य भाग हैं और उनको नष्ट नहीं किया जा सकता। यह सच है कि देहाती एवं शहरी जीवन स्तरों में अन्तर रहता है क्योंकि शहरों की प्रगति के लाभ केवल उन्हीं तक सीमित नहीं रहते अतः उनकी अवहेलना करना उपयुक्त नहीं रहेगा। संयुक्त राज्य अमरीका में शहरी एवं देहाती अन्तर तथा क्षेत्रीय विभिन्नताएं रहते हुए भी वहां की सभ्यता एक है। इसके विभिन्न भाग एवं सम्भाग एक दूसरे पर आश्रित हैं। लोग नगरों एवं देहाती क्षेत्रों में स्वतन्त्रता से आ-जा सकते हैं। जिस प्रकार देहाती इलाकों में शहरी मस्तिष्क वाले लोग रहते हैं उसी प्रकार नगरों में भी अनेक देहाती मस्तिष्क वाले लोग निवास करते हैं। अनेक कारणों से, नगर एवं देहात अधिकाधिक निकट सम्पर्क में आते जा रहे हैं। जिस तरह नगरों का प्रभाव बाहरी क्षेत्र में हो रहा है उसी प्रकार देहाती जीवन नगरों के आन्तरिक जीवन को प्रभावित कर रहा है।

कई बार यह प्रश्न किया जाता है कि नगरों की सरकार के अध्ययन का महत्व क्या है? प्रत्येक चीज का महत्व प्रायः आपेक्षित होता है। वर्तमान समय में सभी सरकारें अत्यन्त महत्वपूर्ण बन गई हैं क्योंकि उनको अनेक प्रश्न सुलझाने होते हैं और अनेक प्रकार की सेवाएं प्रदान करनी होती हैं। अन्तर्राष्ट्रीय- राष्ट्रीय राज्य एवं स्थानीय सरकारों में से किस स्तर की सरकार अधिक महत्वपूर्ण है इस सम्बन्ध में लोगों के अपने-अपने विचार हैं। मि० एन्डरसन तथा व्हाईडनर (Anderson and Weidner) के कथनानुसार तथ्य यह है कि प्रत्येक स्तर का अपना महत्व है ठीक उसी प्रकार जैसे कि एक जंजीर में प्रत्येक कड़ी का महत्व होता है। किसी भी कड़ी को नष्ट कर दीजिये या जब तक वह टूट न जाए उसकी अवहेलना कीजिए तो पूरी जंजीर टूट जाएगी।[1] इन विद्वानों ने बताया है कि यद्यपि टूटी हुई जंजीर की मरम्मत की जा सकती है तथा उस कड़ी के बिना भी उसे काम में लाया जा सकता है जिसे की नष्ट किया गया है, किन्तु ऐसा करना बहुत कठिन होगा; और यदि किया भी गया तो इससे अनेक पूर्व विचारित परिवर्तन एवं समायोजन सामने आएंगे। कुल मिलाकर यह कहा जा सकता है कि नगर सरकार के विभिन्न स्तरों में एक कड़ी है, इसका अपना महत्व है, तथा इसे न तोड़ा जा सकता है और न इसकी अवहेलना ही की जा सकती है।

प्रजातन्त्र की जंजीर में स्थानीय सरकार एक ऐसी कड़ी होती है जो लोगों के सबसे अधिक नजदीक रहती है और सार्वजनिक नियन्त्रण का सबसे अधिक प्रत्यक्ष एवं तत्कालीन नियन्त्रण का विषय होती है। नगरों की सरकार प्रजातन्त्र का एक प्रशिक्षण स्कूल मानी जाती है। इस पर स्थानीय मतदाता का प्रत्यक्ष नियन्त्रण रहता है इसलिए एक प्रजातन्त्रात्मक देश में ये सभी मतदाताओं को एक प्रयोगशाला तथा प्रशिक्षणशाला का काम देती हैं, जो

---

1. 'The fact is, however, that every level has its importance just like every link in a chain. Destroy any link, or neglect it until it breaks, and the chain is broken".
   —*William Anderson and E. W. Weidner*, op. cit., P. 11.

मतदाता स्थानीय सरकार के कार्यों को नियन्त्रित करने मे सफल हो जाता है वह राष्ट्रीय एव राज्य सरकार के कार्यों को नियन्त्रित करने म भी सफलता प्राप्त कर सकता है। सयुक्त राज्य अमरीका क गावो, कस्बो, नगरो एव काउन्टीज म जो स्थानीय सरकार अपनाइ गई है उसके अनेक विधयात्मक एव निषेधात्मक मूल्य हैं। यह प्रजातन्त्र की दिशा मे योगदान करती है किन्तु साथ ही अधिकतम केन्द्रीयकरण के खतरो के विरुद्ध भी सुरक्षा प्रदान करती है। स्थानीय राजनैतिक क्रियाए उस दल का विरोध करने का अवसर प्रदान करती हैं जो कि राज्य एव राष्ट्रीय स्तर पर शक्ति सम्पन्न हैं। स्थानीय सरकार मे सभी दल एव सभी नागरिक स्थानीय कार्यों का नियन्त्रण करके अनुभव प्राप्त करने एव उत्तरदायित्व विकसित करन का अवसर पात हैं।

स्थानीय सरकार अत्यधिक केन्द्रीयकृत सरकार का एक उपयुक्त विकल्प है। स्थानीय इकाईयो को जिस सीमा तक स्थानीय सेवाओं का प्रबन्ध करने एव नीति सम्बन्धी निर्णय लेने की शक्ति प्रदान की जाती है उस सीमा तक वे सरकारी शक्तियों एव कार्यों के केन्द्रीयकरण पर एक सीमा का काम करती है। मि० एण्डरसन एव ह्वाईडनर Anderson and Weidner) के शब्दो मे स्थानीय सरकार शक्ति को विभाजित करने और उसे स्थानीय समुदायो म बाटन का एक साधन है, यह स्थानीय आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए और स्थानीय इच्छाओं को सन्तुष्ट करने क लिए विभिन्नताओं की अनुमति देने का एक तरीका है।[1] सयुक्त राज्य अमरीका पर्याप्त बडा देश है और इतने बडे देश म केन्द्रीय प्रशासन द्वारा प्रत्यक्ष रूप से सभी क्षेत्रीय एव स्थानीय सेवाओं को प्रशासित नही किया ज सकता किन्तु स्थानीय सरकार एसा कर सकती है और उसके करने का तरीका पूर्णत प्रजातन्त्रात्मक होगा।

सयुक्त राज्य म नगर के जीवन स सम्बन्धित अनक समस्याए हैं किन्तु इनम सबस अधिक महत्वपूर्ण, व्यापक गहरी और सुलझान में कठिन समस्या अच्छी सरकार की समस्या (The Problem of good Govt) है। लगभग एक शताब्दी तक अमरीकी नगर सरकार अपव्यय, भ्रष्टाचार एव राजनैतिक दुराचार से युक्त बनी रही किन्तु बाद मे यह पर्याप्त सुधर [illegible] नहीं कहा जा सकता [illegible] ठत राजनैतिक यन्त्र [illegible] नगर की नीतिया बन जाती हैं। कभी कभी अवसरवश जनता का प्रयास एसे लोगो को भी स्थानीय सस्थाओं म भेज देता है जो कि व्यावसायिक राजनीतिज्ञ नही होते किन्तु उनकी सख्या नगण्य होने के कारण उनका कोई महत्व नही रहता। नगर सरकार क सिद्धान्त एव व्यवहार के बीच बडा गहरा अन्तर पाया जाता है। नगर चार्टरों के अनुसार मेयरो, आयुक्तों एव पारषदो को जनता

---

1. 'It is a means of dividing powers and dispersing them among local Communities, a method of permitting the variation of local services to meet local needs and satisfy local desires" 7

—*Ibid*, P. 12.

द्वारा चुना जाएगा तथा वे उसी के प्रति उत्तरदायी रहेंगे। किन्तु व्यवहार में यह देखा जाता है कि मेयर, आयुक्त तथा पारषद प्रायः स्वामियों द्वारा नियुक्त किए जाते हैं और उसी के प्रति उत्तरदायी रहते हैं। इसी तरह संविधान के अनुसार केवल सार्वजनिक उद्देश्यों के लिए ही कर लगाया जाना चाहिए किन्तु सार्वजनिक कोष के करोड़ों डालर प्रति वर्ष ऐसे उद्देश्यों पर खर्च किये जाते हैं जो कि निश्चित रूप से जनता के लिए लाभकारी नहीं होते। इसी प्रकार कानून सैद्धान्तिक रूप से सार्वजनिक इच्छा की अभिव्यक्ति करते हैं किन्तु कभी-कभी वे केवल विशेष स्वार्थों का ही प्रतिनिधित्व करते हैं। नगर सरकार से सम्बन्धित सिद्धान्त एवं व्यवहार के अन्तर को स्पष्ट करते हुए आस्टिन मैकडानल्ड (Austin F. MacDonald) ने बताया है कि नेपोलियन ने अपनी सरकार के सिद्धान्त को इस प्रसिद्ध कहावत में अभिव्यक्त किया कि "प्रत्येक चीज जनता के लिए, जनता द्वारा कोई चीज नहीं" किन्तु आज के व्यावसायिक राजनीतिज्ञों का दर्शन इन शब्दों में संक्षिप्त किया जा सकता है कि "लोगों द्वारा कुछ भी नहीं, लोगों के लिए उतना कम जितना कि सम्भव हो सके।"[1]

---

1. *Austin F. MacDonald*, American City Govt. and Administration, 5th Edition, New York, 1951, P. 17.

२

देहाती स्थानीय सरकार का क्षेत्र एवं बनावट

[AREA AND STRUCTURE OF RURAL LOCAL GOVERNMENT]

संयुक्त राज्य अमेरिका की स्थानीय सरकार के मुख्य क्षेत्र आरम्भ में काउन्टीज तथा टाउन थे। 'काउन्टीज' दक्षिण भाग में तथा 'टाउन' न्यू इंगलैण्ड में पाये जाते थे। ये दोनों ही स्वाभाविक क्षेत्र थे क्योंकि दोनों ही भूमि के स्वामित्व एवं कृषि कार्य तथा लोगों के सामाजिक सामूहिकरण पर निर्भर थे। दोनों के सरकारी यंत्र द्वारा ऐसी जनसंख्या की सेवा की जाती थी जो कि आत्मचेतन थी तथा परस्पर सम्बद्ध थी। तथाकथित मध्यवर्ती उपनिवेशों में संयुक्त रूप वाली सरकार का विकास हुआ जिसमें कि काउन्टीज तथा टाउन दोनों के ही गुण पाये जाते थे। यहां स्थित काउन्टी कुछ उद्देश्यों की साधना करती थी। काउन्टी में कई एक टाउन होते थे जो न्यू इंग्लैण्ड के टाउनों की अनेक विशेषताओं को अपनाये हुए थे। काउन्टी के प्रशासकीय निकाय में इन टाउनों का प्रतिनिधित्व होता था। यह संयुक्तरूपी व्यवस्था पश्चिम के कुछ प्रदेशों में थी। कुछ राज्यों में यह अब भी प्राप्त होती है, उदाहरण के लिए इलिनोइज, मिचीगन, विसकोन्सिन, नेबरास्का, दक्षिणी डाकोटा तथा मिसूरी आदि।

गणतन्त्र की स्थापना हो जाने के बाद संयुक्त राज्य अमेरीका की स्थानीय सरकार काउन्टी, टाउन तथा टाउनशिप के अधिकारियों के हाथों में रही। उस समय स्थानीय सरकार के अन्य क्षेत्र नहीं बनाये गये थे। सम्पूर्ण व्यवस्था अत्यन्त सरल थी। जब इस व्यवस्था की तुलना वर्तमान स्थानीय सरकार के निकायों के साथ करते हैं तो जटिलता का स्पष्ट भान होता है। आज जिस कार्य को करने में १६५००० स्थानीय निकाय संलग्न हैं उसे पहले केवल कुछ ही निकाय करते थे। स्थानीय सरकार की वर्तमान रचना अत्यन्त जटिल है। इसमें काउन्टीज, नगर, गांव, बारोज, टाउन, टाउनशिप, स्कूल जिले तथा अन्य अनेक सत्तायें वर्तमान हैं जो कि विशेष उद्देश्यों के लिये संगठित की जाती हैं। संयुक्त टाउनों तथा नगरों के विकास ने अनेक समस्यायें पैदा करदी हैं। इन समस्याओं को काउन्टी,

टाउनशिप तथा न्यू इंग्लैण्ड के टाउनों द्वारा नहीं सुलझाया जाता था क्योंकि उनको केवल सीमित मात्रा में ही शक्तियां हस्तान्तरित की गयी थीं। इसके अतिरिक्त देहाती क्षेत्रों के निवासी इनको सम्पन्न करने के हेतु धन नहीं देना चाहते थे। इस कठिनाई को सुलझाने के लिये नगरों, गांवों, टाउनों या बारोज को अलग से संयुक्त किया गया। इन नये क्षेत्रों को उन विशेष समस्याओं पर विचार करने के लिए अलग से शक्तियां प्रदान की गईं जिन्हें सुलझाने के लिये इनकी स्थापना की गई थी जब कि कुछ उद्देश्यों के लिये वे काउन्टी, टाउन तथा टाउनशिप के भाग ही बने रहे। केवल कुछ ही उदाहरण ऐसे प्राप्त होते हैं जहां कि इनको उस काउन्टी से पृथक रूप में संगठित किया गया जिसके कि वे मौलिक रूप से भाग थे। वर्जीनिया (Virginia) के २० नगर इसी प्रकार के अपवाद हैं। नगरों एवं अन्य शहरी केन्द्रों को पृथक से संयुक्त करने की प्रक्रिया की गति प्रत्येक राज्य में एक समान नहीं थी। जहां तक न्यू इंग्लैण्ड के टाउनों का प्रश्न है वे अपनी एकता को बनाये रखने के लिये बड़े उत्सुक थे और इसलिए बारोज तथा नगरों की रचना की गति यहां अत्यन्त मन्द रही। इसके विपरीत पश्चिमी भागों के कस्बों के शहरी क्षेत्रों में नवीन सरकारी इकाइयों की स्थापना का इतना ही विरोध नहीं किया गया। पृथक संयुक्तीकरण की प्रक्रिया अत्यन्त सरल थी। जो प्रदेश नगरपालिका का स्तर पाना चाहता था उसको कुछ सौ या एक हजार निवासियों की सूची प्रस्तुत करनी होती थी। यही कारण है कि पश्चिम एवं मध्य पश्चिम के प्रदेशों में अपेक्षाकृत अधिक संख्या में नगर पाये जाते हैं। पृथक संयुक्तीकरण की प्रक्रिया ने टाउनशिप के कानूनी अस्तित्व को तो समाप्त नहीं किया किन्तु स्वायत्त सरकार की एक संस्था के रूप में इसे कमजोर अवश्य बना दिया। पृथक संयुक्तीकरण (Separate incorporation) के कई एक दुर्भाग्यपूर्ण परिणाम निकले। इसने गाव या नगर एवं देहाती प्रदेश के चारों ओर की जनसंख्या के बीच सन्देह और दुश्मनी की भावनाएं पैदा करदीं। देहाती सयाजशास्त्रियों का कहना है कि यह कटुता की भावना अब मिटती जा रही है। इस प्रकार हम देखते हैं कि देहाती स्थानीय सरकार की इकाइयां मौलिक रूप से थोड़ी थीं, सरल थीं। किन्तु पृथक संयुक्तीकरण की व्यवस्था ने इनकी संख्या एवं जटिलता को बढ़ा दिया।

स्थानीय सरकार के क्षेत्रों की संख्या को बढ़ाने का एक अन्य कारण सार्वजनिक शिक्षा का प्रसार माना जाता है। जब से सार्वभौमिक शिक्षा के सिद्धान्त को मान्यता प्रदान की गई है तभी से स्थानीय जनता संयुक्त राज्य के स्कूलों की ओर विशेष ध्यान देने लगी है। देश भर में स्थानीय स्कूलों का प्रशासन करने के लिये स्कूल जिलों की स्थापना की गई है। एक प्राथमिक स्कूल (Elementary School) की सहायता करने वाले क्षेत्र को स्कूल जिला कहा जाता है। यह अत्यन्त छोटा होता है तथा देहाती पड़ौसपन की सेवा करता है। स्कूल जिले का एक कमरे का कार्यालय होता है तथा उसमें एक ही अध्यापक रहता है। यदि हम पूरे देश की दृष्टि से विचार करें तो पायेंगे कि इस प्रकार के जिलों की संख्या स्थानीय सरकार की

इकाइयो के कुल योग से ज्यादा है। बाद म इनको एकीकृत करने का आन्दोलन चला। इसके बावजूद भी १६४७–४८ मे सयुक्त राज्य अमेरिका म एक अध्यापक वाले प्राथमिक स्कूल ७५००० से भी अधिक थे। ये ६६००० से भी अधिक पृथक स्कूल जिलो मे स्थित थे। स्थानीय जनता युवको की शिक्षा मे अपने विशेषाधिकार को बनाये रखने के लिए पर्याप्त ईर्ष्यालु रहती है तथा केन्द्रीकरण के प्रभावों का दृढता के साथ विरोध करती है।

काउन्टी, टाउन, *तथा पूरी टाउनशिप बहुत कुछ सीमा तक स्वाभाविक* क्षेत्र थ क्योकि ये अपने निवासियो की रुचि की समस्याओं से सम्बन्ध रखते थे। उस समय यात्रा करना कठिन था, कार्य थोडे से थे, सरल थे तथा पूर्ण-रूपेण स्थानीय प्रकृति के थे। इन कार्यों को सतोषजनक रूप से सम्पन्न करने म तत्कालीन अभिकरण समर्थ थे। किन्तु जब व्यापार स्थानीय सीमाओं से बाहर आया, यात्रा करना अधिक कठिन नहीं रह गया और जनसख्या का फेर बदल बढ़ने लगा तथा विज्ञान के विकास ने सुलझाई जान क लिए अनक नयी समस्यायें उत्पन्न कीं तो पुरानी सस्थायें सामाजिक वास्तविकताओ का सामना करने मे असमर्थ सिद्ध होन लगी। कई बार ऐसा होता था कि काउन्टी या टाउनशिप के एक भाग मे रहने वाले समाज अथवा दो नजदीक की काउन्टीज या टाउनशिपों मे रहने वाले समाज के सम्मुख एसी समस्यायें उत्पन्न हो जाती थी जिनका अनुभव कानूनी क्षेत्र के निवासियो के बहुमत द्वारा *नहीं किया जा रहा है। उदाहरण के लिए अग्नि रक्षा कूडे करकट* की व्यवस्था, जल वितरण, सिंचाई की सुविधायें, गलियो मे रोशनी, पुलो की रचना, पुस्तकालयों का प्रावधान, आदि–आदि। इन विषयो पर पूरी काउन्टी या टाउनशिप रुचि नहीं रखती थी अत तत्कालीन रूप से सम्बद्ध लोग इनकी साधना के लिए विशेष जिलो की रचना कर लेते थे। इस [illegible] *जिनको कर लगाने की तथा* [illegible] कार के जिलो द्वारा सम्पन्न [illegible]

कर दिया। वर्तमान समय मे इस देश की स्थानीय सरकार एक लाख पैंसठ हजार विभिन्न सत्ताओं द्वारा प्रबन्धित की जाती है। स्थानीय सरकार से यहा हमारा अर्थ ऐसी सत्ता स है जिसका अपना प्रशासकीय निकाय होता है। यह निकाय अन्य स्थानीय सरकारों से स्वतन्त्र रहता है *तथा यह अन्य* स्थानीय निगम के लिए कार्य करने वाला एक मण्डल मात्र नहीं होता। इसे राजस्व एकत्रित करने की शक्तियां प्राप्त होती हैं। न्यू इगलैण्ड मे टाउन को उसके मौलिक रूप में बनाए रखा गया है। इसलिए वहा इस प्रकार की हजारों सत्ताओं की आवश्यकता नहीं है। कितु न्यूयार्क, शिकागो जैसे नगरों के आस-पास के क्षेत्रों मे समस्त शहरी जनसख्या के सामान्य हित वाली समस्याओं को सैकडों अलग-अलग निकायो एव अधिकारियों को सौंप दिया गया है। प्रत्येक जगह पर अधिकाश नागरिक कम से कम तीन या चार ऐसी सत्ताओं

के प्राधीन रहते है तथा उनका समर्थन करते हैं। प्राय: हर जगह मतदाता एक काउन्टी सरकार के प्राधीन रहता है, देश के प्रधिकांश भागों में वह काउन्टी के प्रतिरिक्त टाउनशिप सरकार का भी समर्थन करता है। सम्भवत: वह एक संयुक्त नगर या गाव में रहता है। वह किसी-न-किसी स्कूल या जिले का निवासी है। कई स्थानों पर वह सफाई, अग्नि, जल, सिंचाई या अन्य विशेष जिलों के यन्त्र का भी समर्थन करता है। मेरियम (Merriam) ने सन् १९२९ में राजधानी क्षेत्र-शिकागो क्षेत्र (Metropolitan Chicago) में १६७३ स्वतन्त्र सरकारों की सूची प्रदान की है। ये थे—चार राज्य, १९ काउन्टीज, २०३ नगर, १६६ टाउनशिप, ५६ पार्क जिले, १० सफाई जिले, १८८ नाली से सम्बन्धित जिले और १०२७ अन्य दूसरी सत्ताएं।

क्षेत्र व्यवस्था की कमजोरियां
(The Weaknesses of Area System)

स्थानीय सरकार के विभिन्न क्षेत्रों का प्रशासन करने के लिए जो व्यवस्था की जाती है उसकी कमजोरियां या समस्याएं तो पृथक हैं किन्तु स्वयं क्षेत्रों का बंटवारा ही अनेक समस्याओं एवं कमजोरियों का प्रतीक समझा जाता है। जब एक नागरिक उन विभिन्न क्षेत्रों की सीमाओं को नक्शे में देखता है जिनका कि इसके द्वारा समर्थन किया जा रहा है तो उसे अनुभव होता है कि उसके समाज की सम्भावित एकता को तोड़ दिया गया है। यह स्पष्ट है कि वह केवल उस ग्राम के प्रति स्वामीभक्ति की भावना रखेगा जो कि उसके व्यापारिक एवं सांस्कृतिक केन्द्र के रूप में कार्य करता है अथवा उस काउन्टी के प्रति स्वामीभक्ति रखेगा जिसमें वह कर देता है, अपने कानूनी कार्यों का सम्पादन करता है अथवा अपने द्वारा उत्पादित वस्तुओं को बेचता है। इनके अतिरिक्त सरकार एवं प्रशासन से सम्बन्धित अन्य इकाईयां केवल सामयिक रूप से ही उसकी रुचि का आधार बन सकती हैं। प्रभाव चाहे कुछ भी हो रहा हो लेकिन यह कहा जा सकता है कि नवीन क्षेत्र व्यवस्था के अनुसार नई कानूनी इकाईयों की रचना नवीन परिस्थितियों पर विचार करने का एक तरीका मात्र है। यदि हम इस प्रकार के समुदाय में मत-पत्र की परीक्षा करें तो पाएंगे कि उत्तरदायी सरकार के संचालन के मार्ग में अनेक महत्वपूर्ण कमजोरियां उत्पन्न हो जाती हैं। एक मतदाता को राज्य तथा राष्ट्रीय अधिकारियों का चयन करने के अतिरिक्त काउन्टी नगर या गाव के अधिकारियों, टाउनशिप के सरक्षकों, स्कूल जिला मण्डल के सदस्यों तथा एक या अधिक विशेष जिलों के संचालकों की लम्बी सूची का भी चुनाव करना होता है। इस प्रकार के मतदान में मतदाता यह भली प्रकार से नहीं सोच सकता कि समाज का प्रशासन किसके द्वारा ठीक प्रकार से संचालित किया जा सकेगा। दूसरी ओर सरकारी कार्य को बीसियों छोटे-बड़े अधिकारियों एवं मण्डलों में विभाजित कर दिया जाता है। इनमें से किसी को भी उत्तर-दायी नहीं ठहराया जा सकता किन्तु फिर भी प्राय. सभी को कर लगाने की शक्ति प्राप्त है। संक्षेप में कहा जा सकता है कि स्थानीय क्षेत्रों की बहुतायत होने के कारण इतने अधिकारियों की भीड़ इकट्ठी हो जाती है जितने कि सरकारी कार्य को सम्पन्न करने के लिए जरूरी नहीं होते।

एक दूसरे दृष्टिकोण से भी सरकारी एवं प्रशासकीय क्षेत्रों की बड़ी संख्या प्रशासकीय कार्यकुशलता पर विपरीत प्रभाव डालती है। जो विषय बड़े क्षेत्र के लिए सामान्य हित के होते हैं उनके सम्बन्ध में अनेक स्वतन्त्र सत्ताओं का अस्तित्व का प्रभाव विपरीत पड़ता है क्योंकि वह बड़े समुदाय के लाभ का भाव नहीं जान देता। उदाहरण के लिए यदि एक काउन्टी को अनेक टाउनशिपों तथा सड़क जिलों में विभाजित कर दिया जाए और प्रत्येक को सड़क की रचना एवं सुरक्षा का कार्य सौंप दिया जाए तो यह स्पष्ट है कि अनेक दुर्भाग्यपूर्ण परिणाम सामने आयेंगे। इसका प्रथम परिणाम यह होगा कि सम्पूर्ण क्षेत्र पर विचार करने वाली कोई उत्तरदायी सत्ता नहीं होगी। अगर सामान्य आवश्यकताओं के सन्दर्भ में सड़कों से सम्बन्धित किसी व्यवस्था का नियोजित करना है तो ऐसा तभी किया जा सकता है जब कि अनेक जिले एकीकरण की योजना में अपनी जिज्ञासा दिखायें, किन्तु पारस्परिक द्वेष-भाव रहने के कारण यह इच्छा प्रायः बन नहीं पाती। इनके अतिरिक्त इस प्रकार के जिले आकार एवं कर योग्य सम्पत्ति की दृष्टि से भी विभिन्नता रखते हैं तथा किये जाने वाले कार्य का स्तर भी अलग-अलग होता है। यह हो सकता है कि जिला अपनी सड़कों को बहुत अच्छी तरह बनाये रखे जब कि उसके गरीब पड़ोसी का प्रत्येक यात्री अपने यहाँ की सड़कों से असन्तुष्ट रहे। इस प्रकार की व्यवस्था में प्रवृत्ति यह रहती है कि अधिक सामान खरीदा जाए। इस सामान का अधिकांश भाग वर्ष के कुछ दिनों में ही काम में लाया जाता है। इससे अकार्यकुशलता बढ़ती है और भ्रष्टाचार के लिए तथा ठेकेदारों को लूट करने के अवसर बढ़ जाते हैं। ऐसे उदाहरण अनेक मिल जाते हैं जहाँ कि एक स्कूल जिला अपने स्कूल को प्रत्येक दृष्टि से श्रेष्ठ रूप में समर्थित कर रहा है किन्तु उसके पास का ही अन्य स्कूल इतनी निर्धन अवस्था में है कि वह राज्य द्वारा निर्धारित कम से कम स्तर को भी उस समय तक प्राप्त नहीं कर सकता जब तक कि वह अतिरिक्त कर न लगाए तथा राज्य से अतिरिक्त सहायता प्राप्त न करे। कुछ लोगों का विचार है कि इस प्रकार की असमानताएं स्थानीय स्वायत्त सरकार की आवश्यक विशेषताएं हैं किन्तु दूसरे विचारक ऐसा नहीं मानते। उनके कथनानुसार यह मूल्य अधिक महंगा पड़ेगा। कुछ अन्य ऐसे भी विचारक हैं जिनके मतानुसार छोटी स्थानीय इकाईयों की अकुशलता एवं अपर्याप्तता के परिणामस्वरूप केन्द्रीयकरण बढ़ेगा और इस प्रकार स्थानीय स्वायत्त सरकार समाप्त हो जायेगी। मि० रोबसन का कहना पूर्णतः सही है कि विभाजनशीलता न केवल सरकारी सेवाओं के आधुनिक तरीके से कुशल विकास के लिए खतरनाक शत्रु बन जाता है किन्तु यह नियन्त्रण के अवांछनीय केन्द्रीयकरण का साधन भी बन जाता है।[1]

---

1. "Parochialism . can easily become not merely a dangerous foe to the efficient development of public services on modern lines but also the unwitting means to an undesirable centralization of control."

—*W. A. Robson*, The Development of Local Govt., P. 61

स्थानीय सरकार के क्षेत्र अधिक होने का एक परिणाम यह भी निकलता है कि पदाधिकारियों की संख्या बहुत अधिक हो जाती है जिनको कि जनता को समर्पित करना होता है। इस व्यवस्था में नौकरशाही के दोष उत्पन्न हो जाते हैं। वैसे प्रत्येक आधुनिक सरकार अनेक सामाजिक उत्तरदायित्वों से युक्त होने के कारण अनेक लोक-सेवकों की आवश्यकता रखती है तथा इनकी संख्या को उस समय तक कम नहीं किया जा सकता जब तक कि जनता नई सेवाओं पर जोर डालती रहेगी। दूसरी ओर सरकारी अभिकरणों की सदैव ही यह प्रवृत्ति रही है कि अधिक से अधिक स्टाफ रखें तथा जनता को इसके लिए दबाएं कि वे इस स्टाफ का समर्थन करने के लिए सहायता प्रदान करें। इनमें से कई एक पदों पर अवैतनिक अधिकारी कार्य करते हैं अथवा वे बहुत कम वेतन लेते हैं किन्तु उसका अधिक प्रभाव नहीं होता।

छोटे स्थानीय क्षेत्रों के जो दोष सामने आते हैं, उन्हें देखते हुए यह सुझाया जाता है कि सत्ताओं की संख्या को कम कर दिया जाए ताकि मतदाता के कार्य को सरल किया जा सके, अधिकारियों को उत्तरदायी बनाया जा सके, सरकार की एकता को सुरक्षित रखा जा सके तथा पदाधिकारियों की संख्या को कम किया जा सके। इन लक्ष्यों का वर्णन करना अत्यन्त सरल है किन्तु इनके अनुसार व्यवहार करना अथवा इन्हें सुलझाने के लिए व्यावहारिक सुझाव देना एक कठिन कार्य है। यदि हम प्रजातन्त्र के सिद्धान्त के अनुसार विचार करें तो सर्वश्रेष्ठ सुझाव यह होगा कि प्रत्येक स्वाभाविक क्षेत्र को सरकार का पूर्ण यन्त्र सौंप दिया जाए। इसका अर्थ यह है कि एक क्षेत्र के निवासियों द्वारा व्यापारिक एवं सांस्कृतिक केन्द्र के रूप में प्रयुक्त किए जाने वाले प्रत्येक समाज को सरकार भी सौंप दी जाए ताकि जिले में उत्पन्न स्थानीय रुचि की समस्याओं पर विचार किया जा सके। न्यू इंगलैंड का टाउन अमल में इसी प्रकार की इकाई था। यद्यपि कुछ क्षेत्रों में जैसे कि दक्षिण में काउन्टीज ने अपने निवासियों की स्वामीभक्ति प्राप्त कर ली है तथा जनता की इच्छाओं को अभिव्यक्त करने वाली स्वीकृत इकाई बन गई है। किन्तु ऐसे स्वाभाविक क्षेत्र प्राप्त करना कठिन है जिनमें कि काउण्टी को विभाजित किया जा सके अथवा जिन्हें नगरपालिका सरकारों के रूप में प्रयुक्त किया जा सके। अनेक समाजशास्त्रियों एवं अर्थशास्त्रियों ने इस सम्बन्ध में पर्याप्त अध्ययन किया है कि काउन्टी के विभिन्न भागों में समुदायों को किस प्रकार बसाया जाए। इनके शोध कार्यों ने यह बताया कि देहाती प्रदेशों का वर्तमान विभाजन अशुद्धिपूर्ण है किन्तु ये विचारक स्थानीय सरकार के नक्शे को दुबारा बनाने में कोई मदद न कर पाए। यह सुझाया जाता है कि यदि स्थानीय सरकार के अनेक दोषों को दूर किया जाता है तो छोटे-छोटे क्षेत्रों को मिलाकर बड़ा क्षेत्र बना देना चाहिए। इस प्रक्रिया से अनेक म बनात्मक लाभ प्राप्त होंगे किन्तु इसका स्थानीय लोगों द्वारा सम्भवतः विरोध किया जाएगा। वैसे यदि क्षेत्रों को मिलाकर बड़ा बना दिया जाए तो अधिक परेशानी नहीं होगी क्योंकि आवागमन के साधन विकसित हो गए हैं और वर्तमान प्रशासन की परिस्थितियां बदल चुकी हैं। परेशानी यह है कि इनके पक्ष में लोकमत को कैसे बनाया जाए? बड़े क्षेत्रों के सम्बन्ध में एक समस्या

यह भी उठती है कि सरकार के कार्यों में जनता की रुचि को कैसे जागृत किया जाएगा। इस कठिनाई के होते हुए भी वर्तमान परिस्थिति में परिवर्तन किया जाना बहुत जरूरी है क्योंकि जनता अधिक दिनों तक ऐसी सरकार का समर्थन नहीं कर सकती जो कि जटिल है, खर्चीली है, अनुत्तरदायी है और अकार्यकुशल है। वास्तविक समस्या यह है कि एक ऐसी सन्तोषजनक इकाई प्राप्त की जाए जिसमें प्रशासन के वर्तमान तरीकों का प्रयोग किया जा सके और उसके क्षेत्र को इतना बड़ा रखा जा सके कि उसमें जन-भावनाएं विकसित हो सकें।

न्यू इंगलैण्ड के टाउनों की रचना
(The Structure of Towns of New England)

न्यू इंगलैण्ड राज्यों के सम्पूर्ण प्रदेश को टाउनों में विभाजित किया गया है। इसके थोड़े से अपवाद हैं जैसे उत्तरी मेन (Maine) तथा कुछ संयुक्त नगर। प्रोफेसर एन्डरसन ने सन् १९४५ में न्यू इंगलैण्ड राज्यों की १४४० स्थानीय इकाइयों का वर्णन किया। न्यू इंगलैण्ड का टाउन सरकार के क्षेत्र के रूप में अन्य स्थानों के टाउनशिप से अपेक्षाकृत छोटा होता है तथा रूप में अनियमित होता है। यह एक असंयुक्त क्षेत्र होता है जब कि दूसरे राज्यों में टाउन संयुक्त नगरपालिकाएं होती हैं। प्रारम्भ में न्यू इंगलैण्ड के टाउन बहुत कुछ पेरिस से मिलते जुलते थे। मैसाच्युसेट्स कनेक्टीकट तथा रोडे द्वीप में अनेक टाउन बहुत कम जनसंख्या वाले हैं। यद्यपि इन्हें नगरपालिका चार्टर प्राप्त नहीं है किन्तु फिर भी कानून द्वारा उनको ऐसे कार्य करने की शक्ति दी जाती है जो कि प्राय नगरों द्वारा सम्पन्न किए जाते हैं। उत्तरी न्यू इंगलैण्ड में टाउन मुख्य रूप से एक देहाती क्षेत्र है। इन राज्यों में से प्रत्येक में एक ग्रामीण केन्द्र होता है जिसके निवासियों के लिए टाउन सरकार द्वारा वे सेवाएं सम्पन्न की जाती हैं जो कि प्राय: छोटे शहरी समाजों द्वारा आवश्यक मानी जाती हैं। यहां यह उल्लेखनीय है कि ग्रामीण केन्द्र पृथक रूप से संयुक्त नहीं किया जाता जैसा कि पश्चिम के राज्यों में किया जाता है किन्तु यह टाउन का ही एक भाग बना रहता है और इससे टाउन को विशेष स्थिति प्राप्त होती है। इस प्रकार न्यू इंगलैण्ड के टाउन ऐसे क्षेत्र हैं जिनमें कि देहाती तथा शहरी दोनों प्रकार के प्रदेश होते हैं तथा देहाती एवं नगरपालिका सम्बन्धी दोनों ही प्रकार के कार्यों को सम्पन्न करते हैं।

न्यू इंगलैण्ड में काउन्टी का बहुत कम विकास हो पाया है। उदाहरण के लिए कनेक्टीकट में काउन्टी के केवल मात्र कार्य हैं-मापतौल कानूनों को लागू करना, काउन्टी जेल की देखभाल करना, उच्च न्यायालय के लिए स्थान का प्रावधान करना और आश्रित बच्चों के लिए घरों का प्रबन्ध करना। रोडे द्वीप में पांच काउन्टीज हैं। इनमें से प्रत्येक में एक नगराधिप (Sherif) रहता है जो कि राज्य की व्यवस्थापिका द्वारा चुना जाता है और जिसका वेतन राज्य के बजट से लिया जाता है। सन् १९४१ की सूचना के अनुसार मैसाच्युसेट्स की काउन्टीज ने राज्य में सरकार के लिए व्यय किए जाने वाले धन का केवल तीन प्रतिशत ही व्यय किया। काउन्टी का बजट राज्य व्यवस्था-

पिका द्वारा स्वीकार किया जाता है और काउन्टी सरकार द्वारा किए जाने वाले खर्च को काउन्टी की सीमा में आने वाले नगरों एवं टाउन द्वारा प्रदान किया जाता है। मेन काउन्टी के बारे में लिखते हुए लारेन्स पेलेटीयर (Lawrence L. Pelletiar) ने बताया है कि यह विश्वास करने के लिए पर्याप्त कारण है कि इसके कार्यों को *राज्य अथवा नगरपालिका* द्वारा अधिक प्रभावशाली रूप से सम्पन्न किया जा सकता है।[1] न्यू हैम्पिसफ़ेयर की काउन्टीज के बारे में यह कहा गया है कि सड़कों से सम्बन्धित काउन्टीज के कार्य अब प्रायः समाप्त हो चुके हैं। इसके कल्याणकारी उत्तरदायित्व कुल राहत के पांचवें भाग से भी कम होते हैं। जब से राज्य पुलिस की रचना की गई है इसके कानून को क्रियान्वित करने के कार्य बहुत कम हो गए हैं।[2] जिन कार्यों को अन्य जगहों पर काउन्टीज के द्वारा सम्पन्न किया जाता है वे न्यू इंगलैंड में टाउन के उत्तरदायित्व हैं। इस प्रकार टाउन इस क्षेत्र में स्थानीय सरकार की व्यवस्था का सर्वाधिक महत्वपूर्ण तत्व बन जाता है। इसके अतिरिक्त ये टाउन किसी सर्वेक्षणकर्ता के अध्ययन का परिणाम नहीं हैं वरन ये वास्तविक विकास की उपज हैं। टाउन का संगठन ग्रामीण केन्द्र के लिए अनेक सेवाएं सम्पन्न करता है। ऐसी स्थिति मे समाज की एकता को बनाए रखने के लिये गाव तथा टाउन को एक ही सम्पूर्ण भाग समझा जाता है।

टाउन की सरकार का स्वरूप
[The Form of Town Government]

न्यू इंगलैण्ड में जितने टाउन हैं उनका स्वरूप पहले ऐसा न था जैसा कि अब है। प्रारम्भ में इसके स्वरूप को *शुद्ध प्रजातन्त्र का प्रतीक* माना जाता था। अन्तिम सम्प्रभुता व्यस्क पुरुष नागरिकों में निहित थी जो कि टाउन–मीटिंग मे मत देने की योग्यता रखते थे। टाउन मीटिंग में टाउन की आवश्यकताओं पर वाद–विवाद किया जाता था तथा उस पर मतदान किया जाता था बजट स्वीकार किया जाता था, कर लगाए जाते थे। इसके अतिरिक्त प्रशासकीय अधिकारियों का निर्वाचन किया जाता था तथा उनके कार्यों को मतदाताओं के सामने रखा जाता था। वार्षिक रूप से की जाने वाली टाउन मीटिंग एक सामाजिक एवं राजनैतिक प्रकिया थी। टाउन मीटिंग के अस्तित्व की काफी प्रशंसा की गई है जो कि एक दृष्टि से उपयुक्त प्रतीत होती है। इसके *द्वारा नागरिकों की दस सततियों में सार्वजनिक* कार्यों के प्रति भावना पैदा की गई। इसके द्वारा हजारों लोगों को प्रशासक एवं प्रशासित बनने का अवसर प्रदान करके उन्हें मूल्यवान प्रशिक्षण दिया गया। इसके द्वारा लोगों में कस्बे के प्रति स्वामीभक्ति की भावना पैदा की गई जो देखने में तो भेद उत्पन्न करने वाली लगती है किन्तु प्रसल मे यह महान् सामाजिक मूल्यवाली एक स्थायित्व प्रदानकर्ता शक्ति थी।

1. *Lawrence L. Pelletiar*, Financing Local Govt, Maine Municipal Associations, 1948
2. *James M. Longley*, The End of an Era : County Govt. is obsolete, 1945.

कस्बे के कार्यों को सम्पन्न करने का उत्तरदायित्व तत्कालीन रूप से स्लेक्ट मैन (Select Man) के हाथ में रहती थी। इन स्लेक्ट मैनों के आधीन अनेक छोटे अधिकारी कार्य करते थे। स्लेक्ट मैनों का चुनाव टाउन मीटिंग में किया जाता था और प्रवृत्ति यह रहती थी कि इनका कार्य-काल एक वर्ष रखा जाए। वैसे इन्हें पुनः निर्वाचित किया जा सकता था और किया जाता था। व्यवहार में सभी कार्य पूर्णतः स्लेक्ट मैन और टाउन क्लर्क द्वारा सम्पादित किए जाते थे। स्लेक्ट मैन एक प्रशासकीय मण्डल की रचना करते थे जो कि टाउन के कार्यों के लिए सामान्य रूप से उत्तरदायी रहता था। यह मण्डल ऐसे कुछ अधिकारियों को नियुक्त कर सकता था जिन्हें कि निर्वाचन द्वारा पदासीन नहीं किया गया है। मण्डल टाउन के उन कार्यों पर पर्यवेक्षण की शक्ति रखता था जो कि किसी अधिकारी को नहीं सौंपे गए हैं। स्लेक्ट मैन के द्वारा टाउन मीटिंग के लिए एजेन्डा तैयार किया जाता था, प्रस्तावित खर्चों के लिए बजट तैयार किया जाता था, खर्चों को वसूल करने के लिए ये टाउन के एजेन्टों के रूप में कार्य करते थे। ये मतदाताओं की सूची में व्यक्तियों के नामों को जोड़ते थे तथा सड़कों की रक्षा एवं निर्धनों की राहत सम्बन्धी कार्यों में सामान्य दृष्टि रखते थे, मीटिंग के बीच के समय में ये टाउन का प्रबन्ध करते थे।

टाउन का क्लर्क अनेक प्रकार से एक महत्वपूर्ण टाउन अधिकारी होता था। वह भी वार्षिक रूप से निर्वाचित होता था किन्तु उसे सामान्यतः प्रतिवर्ष निर्वाचित कर लिया जाता था ताकि वह एक प्रकार से टाउन के सभी विभागों के लिए एक स्थायी सचिव के रूप में काम कर सके। टाउन क्लर्क टाउन मीटिंग और स्लेक्ट मैन के मण्डलों की मीटिंग के सम्बन्ध में सचिवालय सम्बन्धी कार्य सम्पन्न करने के अतिरिक्त अनेक प्रकार के अभिलेख रखने के लिए भी उत्तरदायी था। क्लर्क द्वारा भूमि के नाम आदि का अभिलेख रखा जाता था, शादी एवं अन्य कार्यों से सम्बन्धित लाईसैन्स जारी किए जाते थे। वह मतदाताओं की सूची को रखता था तथा उसे परिगनित करता रहता था। कस्बे की सफाई, कानूनी सूचनाओं का प्रसारण, परिपत्रों का प्रमाणित करना, आदि कार्यों का भी वह प्रबन्ध करता था। वह कस्बे के कार्यालय से सम्बन्धित सभी पत्र-व्यवहारों को करता था। राज्य सरकार से सम्बन्ध रखने में वह टाउन का प्रतिनिधित्व करता था तथा कर न देने के कारण हथियाई हुई सम्पत्ति को नीलाम कराता था। संक्षेप में अनेक दृष्टियों से टाउन क्लर्क ने टाउन के अन्य सभी कर्मकर्त्ताओं को फीका बना दिया। वह टाउन की जनता की दृष्टि में स्लेक्ट मैन से भी अधिक महत्वपूर्ण बन गया। यह इसलिए हुआ क्योंकि टाउन में वह एकमात्र स्थायी अधिकारी था। आज भी ऐसे अनेक मामले हैं जहां कि क्लर्क लगातार बीस, तीस या चालीस वर्षों तक कार्य करता है।

आज टाउन सरकार का रूप पर्याप्त बदल गया है, किन्तु फिर भी न्यू इंगलैण्ड के अधिकतर देहाती भागों में टाउन सरकार का पुराना यन्त्र अब भी पहले की भांति कार्य कर रहा है। इसका अर्थ यह है कि जहां कहीं टाउन एक वास्तविक समाज है वहां इसमें ऐसी सरकार स्थापित हो जाती है जो

पिका द्वारा स्वीकार किया जाता है और काउन्टी सरकार द्वारा किए जाने वाले खर्च को काउन्टी की सीमा में आने वाले नगरों एवं टाउन द्वारा प्रदान किया जाता है। मेन काउन्टी के बारे में लिखते हुए लारेन्स पेलेटीयर (Lawrence L. Pelletiar) ने बताया है कि यह विश्वास करने के लिए पर्याप्त कारण है कि इसके कार्यों को राज्य अथवा नगरपालिका द्वारा अधिक प्रभावशाली रूप से सम्पन्न किया जा सकता है।[1] न्यू हैमिसफेयर की काउन्टीज के बारे में यह कहा गया है कि सड़कों से सम्बन्धित काउन्टीज के कार्य अब प्राय: समाप्त हो चुके हैं। इसके कल्याणकारी उत्तरदायित्व कुल राहत के पांचवें भाग से भी कम होते हैं। जब से राज्य पुलिस की रचना की गई है इसके कानून को क्रियान्वित करने के कार्य बहुत कम हो गए हैं।[2] जिन कार्यों को अन्य जगहों पर काउन्टीज के द्वारा सम्पन्न किया जाता है वे न्यू इंगलैंड में टाउन के उत्तरदायित्व हैं। इस प्रकार टाउन इस क्षेत्र में स्थानीय सरकार की व्यवस्था का सर्वाधिक महत्वपूर्ण तत्व बन जाता है। इसके अतिरिक्त ये टाउन किसी सर्वेक्षणकर्ता के अध्ययन का परिणाम नहीं हैं वरन ये वास्तविक विकास की उपज हैं। टाउन का संगठन ग्रामीण केन्द्र के लिए अनेक सेवाएं सम्पन्न करता है। ऐसी स्थिति में समाज की एकता को बनाए रखने के लिये गाव तथा टाउन को एक ही सम्पूर्ण भाग समझा जाता है।

टाउन की सरकार का स्वरूप

[The Form of Town Government]

न्यू इंगलैण्ड में जितने टाउन हैं उनका स्वरूप पहले ऐसा न था जैसा कि अब है। प्रारम्भ में इसके स्वरूप को शुद्ध प्रजातन्त्र का प्रतीक माना जाता था। अन्तिम सम्प्रभुता व्यस्क पुरुष नागरिकों में निहित थी जो कि टाउन–मीटिंग में मत देने की योग्यता रखते थे। टाउन मीटिंग में टाउन की आवश्यकताओं पर वाद–विवाद किया जाता था तथा उस पर मतदान किया जाता था बजट स्वीकार किया जाता था, कर लगाए जाते थे। इसके अतिरिक्त प्रशासकीय अधिकारियों का निर्वाचन किया जाता था तथा उनके कार्यों को मतदाताओं के सामने रखा जाता था। वार्षिक रूप से की जाने वाली टाउन मीटिंग एक सामाजिक एवं राजनैतिक प्रक्रिया थी। टाउन मीटिंग के अस्तित्व की काफी प्रशंसा की गई है जो कि एक दृष्टि से उपयुक्त प्रतीत होती है। इसके द्वारा नागरिकों की दस सततियों में सार्वजनिक कार्यों के प्रति भावना पैदा की गई। इसके द्वारा हजारों लोगों को प्रशासक एवं प्रशासित बनने का अवसर प्रदान करके उन्हें मूल्यवान प्रशिक्षण दिया गया। इसके द्वारा लोगों में कस्बे के प्रति स्वामीभक्ति की भावना पैदा की गई जो देखने में तो भेद उत्पन्न करने वाली लगती है किन्तु असल में यह महान् सामाजिक मूल्यवाली एक स्थायित्व प्रदानकर्ता शक्ति थी।

1. *Lawrence L. Pelletiar*, Financing Local Govt, Maine Municipal Associations, 1948
2. *James M. Langley*, The End of an Era : County Govt. is obsolete, 1945.

कस्बे के कार्यों को सम्पन्न करने का उत्तरदायित्व तत्कालीन रूप से स्लेक्ट मैन (Select Man) के हाथ में रहता था। इन स्लेक्ट मैनों के आधीन अनेक छोटे अधिकारी कार्य करते थे। स्लेक्ट मैनों का चुनाव टाउन मीटिंग में किया जाता था और प्रवृत्ति यह रहती थी कि इनका कार्यकाल एक वर्ष रखा जाए। वैसे इन्हें पुनः निर्वाचित किया जा सकता था और किया जाता था। व्यवहार में सभी कार्य पूर्णतः स्लेक्ट मैन और टाउन क्लर्क द्वारा सम्पादित किए जाते थे। स्लेक्ट मैन एक प्रशासकीय मण्डल की रचना करते थे जो कि टाउन के कार्यों के लिए सामान्य रूप से उत्तरदायी रहता था। यह मण्डल ऐसे कुछ अधिकारियों को नियुक्त कर सकता था जिन्हें कि निर्वाचन द्वारा पदासीन नहीं किया गया है। मण्डल टाउन के उन कार्यों पर पर्यवेक्षण की शक्ति रखता था जो कि किसी अधिकारी को नहीं सौंपे गए हैं। स्लेक्ट मैन के द्वारा टाउन मीटिंग के लिए एजेण्डा तैयार किया जाता था, प्रस्तावित खर्चों के लिए बजट तैयार किया जाता था, खर्चों को वसूल करने के लिए ये टाउन के एजेन्टों के रूप में कार्य करते थे। ये मतदाताओं की सूची में व्यक्तियों के नामों को जोड़ते थे तथा सड़कों की रक्षा एवं निर्धनों की राहत सम्बन्धी कार्यों में सामान्य दृष्टि रखते थे, मीटिंग के बीच के समय में ये टाउन का प्रबन्ध करते थे।

टाउन का क्लर्क अनेक प्रकार से एक महत्वपूर्ण टाउन अधिकारी होता था। वह भी वार्षिक रूप से निर्वाचित होता था किन्तु उसे सामान्यतः प्रतिवर्ष निर्वाचित कर लिया जाता था ताकि वह एक प्रकार से टाउन के सभी विभागों के लिए एक स्थायी सचिव के रूप में काम कर सके। टाउन क्लर्क टाउन मीटिंग और स्लेक्ट मैन के मण्डलों की मीटिंग के सम्बन्ध में सचिवालय सम्बन्धी कार्य सम्पन्न करने के अतिरिक्त अनेक प्रकार के अभिलेख रखने के लिए भी उत्तरदायी था। क्लर्क द्वारा भूमि के नाम आदि का अभिलेख रखा जाता था, शादी एवं अन्य कार्यों से सम्बन्धित लाईसेन्स जारी किए जाते थे। वह मतदाताओं की सूची को रखता था तथा उसे परिवर्तित करता रहता था। कस्बे की सफाई, कानूनी सूचनाओं का प्रसारण, पत्रिकाओं का प्रमाणित करना, आदि कार्यों का भी वह प्रबन्ध करता था। वह कस्बे के कार्यालय से सम्बन्धित सभी पत्र-व्यवहारों को करता था। राज्य सरकार से सम्बन्ध रखने में वह टाउन का प्रतिनिधित्व करता था तथा कर न देने के कारण हथियाई हुई सम्पत्ति को नीलाम कराता था। अनेक मामलों में अनेक दृष्टियों से टाउन क्लर्क ने टाउन के अन्य सभी कार्यकर्ताओं को फीका बना दिया। वह टाउन की जनता की दृष्टि में स्लेक्ट मैन से भी अधिक महत्वपूर्ण बन गया। यह इसलिए हुआ क्योंकि टाउन में वह एकमात्र स्थायी अधिकारी था। आज भी ऐसे अनेक मामले हैं जहां कि क्लर्क लगातार बीस, तीस या चालीस वर्षों तक कार्य करता है।

आज टाउन सरकार का रूप पर्याप्त बदल गया है, किन्तु फिर भी न्यू इंगलैण्ड के अधिकतर देहाती भागों में टाउन सरकार का पुराना यन्त्र अब भी पहले की भांति कार्य कर रहा है। इसका अर्थ यह है कि जहां कहीं टाउन एक वास्तविक समाज है वहां इसमें ऐसी सरकार स्थापित हो जाती है जो

कि अधिक स्थायी हो तथा लोगों द्वारा अधिक पहचानी जा सके। जहां ऐसी परिस्थितियां उत्पन्न नहीं होती वहा सरकार के रूप में कुछ परिवर्तन किया जाना जरूरी हो जाता है। इस प्रकार का परिवर्तन सर्व प्रथम टाउन मीटिंगस में किया जाना है। जहां कहीं जनसंख्या २००० से अधिक बढ़ जाती है और टाउन का क्षेत्र सीमित रहता है वहां प्रशासन से सम्बन्धित अधिक कठिन समस्याएं पैदा हो जाती हैं जिनको कि सामान्य वाद-विवाद द्वारा नहीं सुलझाया जा सकता। इसके अतिरिक्त इस प्रकार के टाउनों में स्वदेशी, राजनैतिक एवं सरकारी परम्पराओं को अपरिचितों के प्रभाव द्वारा नष्ट कर दिया जाता है, विभिन्नताएं बढ़ जाती हैं, अल्पसंख्यक समूह प्रबल बन जाते हैं तथा मीटिंग गैर-प्रतिनिधि एवं स्वार्थों की खींचा-तानी के केन्द्र बन जाते हैं। इन परिस्थितियों ने मिलकर मैसाच्युसेट्स के अनेक टाउनों में सीमित टाउन मीटिंगों की स्थापना की है। इसमें निर्वाचित प्रतिनिधियों का एक बड़ा निकाय उन सभी शक्तियों का प्रयोग करता है जो कि पहले स्वयं टाउन मीटिंगों को मिली हुई थी। टाउन मीटिंग प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के अवशेष हैं। इसको अनेक भेदों वाली जनसंख्या ने मीटिंग निर्णायक निकाय की प्रभावशीलता को नष्ट कर दिया है। स्लेक्ट मैन के मण्डल यह जान चुके हैं कि औद्योगिक अर्थव्यवस्था में पली हुई जनसंख्या के द्वारा जिन तकनीकी सेवाओं की मांग की जाती है उनको वह कुशलतापूर्वक सम्पन्न नहीं कर सकती। जो नगरपालिका कभी समाजशास्त्री एवं राजनैतिक इकाई थी वह अब यह जान चुकी है कि उसकी जनता के भारी संख्या में विस्थापित हो जाने से समाज समाप्त हो चुका है। इसके साथ-साथ राज्य ने या तो स्थानीय सरकारों पर अपना पर्यवेक्षण एवं नियन्त्रण बढ़ा दिया है अथवा उन कार्यों को स्वयं के हाथों में ले लिया है जिन्हें पहले स्थानीय स्तर पर सम्पन्न किया जाता था। न्यू इंगलैंड के जिन दूसरे भागों में टाउन मीटिंग को परिवर्तित नहीं किया गया है वहां भी टाउन मीटिंग तथा स्लेक्ट मैन वित्तीय मामलों में अयोग्य होते जा रहे हैं। ऐसी स्थिति में वहां वित्तीय समितियों की स्थापना की गई है ताकि वे टाउन को नेतृत्व एवं निर्देशन प्रदान कर सकें। प्रोफेसर हॉर्मेल (Hormell) ने मेन राज्य के प्रसंग में यह बताया है कि टाउन मीटिंग वित्तीय मामलों में किस प्रकार मुलझती है। मैसाच्युसेट्स और कनेक्टीकट के लगभग तीन चौथाई टाउनों में तथा न्यू हैम्पशायर के लगभग एक चौथाई टाउनों में वित्तीय समितियां स्थित हैं। मेन राज्य में यद्यपि कानून द्वारा इनका होना जरूरी नहीं है किन्तु फिर भी अनेक टाउनों में ये पाई जाती हैं। न्यू इंगलैंड प्रदेश में ऐसे अनेक स्त्री-पुरुष मिल जाते हैं जिनको कि स्थानीय सरकार के कार्यों का, राज्य सरकार के कार्यों का एवं व्यक्तिगत व्यवसायों का एक लम्बा अनुभव है। ऐसी स्थिति में वित्तीय समितियों का योग्य होना स्वाभाविक है। उनके प्रति जनता का आदर रहता है। उनका प्रभाव सामान्य रूप से अच्छा रहता है।

जिस समय टाउन के कार्य कम थे और सरल थे उस समय वे उनको सफलता के साथ सम्पन्न कर सकते थे। किन्तु जिन समुदायों में जनसंख्या अधिक हो गई है वहां नई सरकारी सेवाओं की मांग बढ़ी है और इसके कारण

पुरानी व्यवस्था महत्वहीन बन गई है। इसके परिणामस्वरूप कुछ स्थानों पर प्रबन्धक योजना (Manager Plan) को अपनाया गया है जबकि अनेक स्थानों पर अब भी प्रबन्धक के प्रति तिरस्कार की भावना दिखाई जाती है। इन क्षेत्रों में प्रशासनिक सुधार करने के लिए टाउन इन्जीनियर को या सड़कों के अधीक्षक को अधिक शक्तियाँ सौंपी गई हैं। अधिकांश देहाती टाउनों में वर्तमान समय में जो मुख्य परिवर्तन किए जाते हैं वे उनकी बनावट की अपेक्षा उनके कार्यों से सम्बन्धित हैं। वर्तमान परिस्थितियों में एक विशेष देहाती टाउन (Typical Rural Town) आकार और जनसंख्या में अत्यन्त छोटा होता है तथा कई बार उसके कर योग्य स्रोत इतने कम होते हैं कि वह कुशल एवं मितव्ययतापूर्ण सेवाएं प्रदान नहीं कर पाता। देहाती न्यू इंगलैण्ड के टाउनों ने क्षेत्र एवं वित्तीय सामर्थ्य से सम्बन्धित अनेक अपर्याप्तताओं को दूर करने के लिए अधिक आन्तरिक परिवर्तन नहीं किए हैं। वहाँ अब भी टाउन मीटिंग, सलेक्ट मैन और प्रशासकीय अधिकारियों की एक लम्बी सूची प्राप्त होती है जो कि अपने अतिरिक्त समय में अवैतनिक रूप से कार्य करते हैं। यह कहा जाता है कि टाउन ने अपनी एकरूपता को अपनी व्यापकता को, अपनी सामाजिक चेतना को और अपने निवासियों की स्वामीभक्ति को अपनी विशेष संस्था टाउन मीटिंग के साथ-साथ बनाए रखा है। इसके परिणामस्वरूप अब यह प्रवृत्ति बढ़ती जा रही है कि प्रशासकीय कार्य बड़ी इकाईयों को सौंपे जाएं, जैसे विशेष जिले, काउन्टी और यहाँ तक कि राज्य। आजकल उन विषयों पर राज्य के पर्यवेक्षण को मजबूत कर दिया गया है जो कि कठोर रूप से स्थानीय हित के नहीं है।

प्रशासकीय इकाई के रूप मे काउन्टी
(County as an Administrative Unit)

काउन्टी स्थानीय सरकार की एक ऐसी इकाई है जो कि सार्वभौमिक रूप में संयुक्त राज्य अमरीका में पाई जाती है। मुख्य रूप से दक्षिण एवं पश्चिम के प्रदेश में यह प्रशासन का एक बड़ा अंग है। न्यू इंगलैण्ड में इसको टाउन द्वारा गौण बना दिया गया है। वैसे देश भर में प्रत्येक व्यक्ति किसी न किसी काउन्टी की सीमाओं में रहता है। हाल ही में की गई गणना के अनुसार काउन्टीज की संख्या कुल ३०५० है। यदि न्यू इंगलैण्ड की काउन्टीज को निकाल दिया जाय तो इनकी संख्या केवल २९९८ ही रह जाती है। रोड आइलैंड की पांच काउन्टीज असल में स्थानीय सरकार की कोई शक्ति नहीं रखती। दूसरे ऐसे क्षेत्रों में जहाँ कि काउन्टी सरकार का अस्तित्व ही नहीं है उनमें दक्षिणी डाकोटा की काउन्टीज आती है जो कि अपूरे रूप से संगठित है। इसके अतिरिक्त न्यूयार्क महान की पांच काउन्टीज डेन्वर, बाल्टीमोर, सान-फ्रांसिस्को और फिलाडेलफिया आदि क्षेत्र भी हैं जहाँ पर कि नगर एवं काउन्टीज की सरकारों को परस्पर मिला दिया गया है। विरजिनिया (Virginia) के २४ नगर ऐसे हैं जो कि काउन्टी सरकार की शक्तियों का प्रयोग करते हैं।

जब सभी काउन्टीज को मिलाकर देखा जाता है तो उनको शहरी एवं देहाती के आधार पर वर्गीकृत किया जा सकता है। काउन्टीज की जन

जाना चाहिए। इस प्रकार का तर्क देने वाले लोग प्रायः यह भूल जाते हैं कि स्थानीय चयन के कारण वे अधिकारी केन्द्रीय इच्छा के अभिव्यक्तिकर्त्ता मात्र नहीं रह जाते।

निर्वाचकों के प्रति उत्तरदायित्व का अर्थ होता है कि जब कार्य सम्पन्न करने के साधनों के बारे में स्वेच्छा प्रदान कर दी गई तो व्यावहारिक रूप में इसका अर्थ बहुत कुछ उस स्वेच्छा से ही होगा जो कि किये जाने वाले कार्यों के सम्बन्ध में प्रयुक्त की जायेगी। वैसे सैद्धान्तिक विचार-विमर्श के समय राजनीति एवं प्रशासन अर्थात् नीति निर्माण एवं उसके क्रियान्वयन के बीच पर्याप्त भेद प्रदर्शित किया जाता है किन्तु यह भेद वास्तविक व्यवहार की परिधियों में आकर समाप्त हो जाता है। पुस्तकों के पृष्ठ जिसे राजनीति कहते हैं वही व्यवहार की दुनिया में प्रशासन बन जाता है। किसी भी नीति को सर्व प्रथम प्रशासित करने वाले लोगों का तरीका व स्वभाव उस नीति को पूरी तरह से परिवर्तित कर देता है। स्थानीय जनता द्वारा निर्वाचित अधिकारियों के हाथों में आकर राज्य की मूल इच्छायें अपने मौलिक रूप को छोड़कर दूसरा रूप धारण कर सकती हैं। इन अधिकारियों का व्यवहार न केवल राज्य की नीति से ही प्रभावित होता है वरन् उस पर स्थानीय हितों का भी प्रभाव पड़ता है। किसी भी काउन्टी के लिए जब राज्य द्वारा कोई कानून बनाया जाये तो यह मानना गलत होगा कि वह पूर्ण रूप से मन्त्री-मण्डलात्मक है। असल में वे स्थानीय एवं ग्रामीण राजनीति के ही उत्पादन होते हैं।

स्थानीय अधिकारियों का स्थानीय जनता द्वारा चुना जाना उपयुक्त है क्योंकि इस प्रकार से जनता इन अधिकारियों के कार्यों के प्रति अपनी प्रतिक्रिया शान्तिपूर्ण एवं संवैधानिक तरीके से जाहिर कर सकती है। यह एक तथ्य है कि दस में से नौ व्यक्ति प्रशासन की कुशलता को अपनी दृष्टि से मापते हैं। उदाहरण के लिए सम्पत्ति का वैज्ञानिक मूल्यांकन क्या होता है, यह किया गया है अथवा नहीं आदि बातों से स्थानीय जनता का बहुत कम सम्बन्ध रहता है। प्रत्येक स्थानीय नागरिक के सोचने का तरीका यह है कि उनका स्वयं का मूल्यांकन कम किया जाना चाहिए। जो उम्मीदवार इस वांछित परिणाम को प्राप्त करने में सफल हो जायेगा उसी को अधिकांश मत प्राप्त हो सकेंगे। स्थानीय सरकार के अधिकतर मतदाताओं के लिए प्रशासन एवं राजनीति का अन्तर कोई महत्व नहीं रखता।

उपर्युक्त वाद-विवाद में यह कुछ-कुछ स्पष्ट हो जाता है कि प्रशासन के क्षेत्र के रूप में काउन्टी प्रभावशाली है अथवा नहीं है। हमने देखा कि अनेक अधिकारियों को स्थानीय रूप से चुना जाता है, यह परम्परा पर्याप्त विकसित हो चुकी है कि कुछ कार्य स्थानीय होते हैं, इनको स्थानीय क्षेत्र में

एवं कार्य थे जिनको स्थानीय रूप से सम्पन्न किया जाना जरूरी था। इन कार्यों को सम्पन्न करने में जो धन खर्च किया जाता उनका प्रबन्ध स्थानीय स्तर पर भी किया जा सकता था।

देहाती सरकार का संगठन

[Organisation of Rural Government]

देहाती क्षेत्रों में काउन्टी एक मुख्य इकाई होती है। काउन्टी के प्रशासकीय अभिकरण राज्य की अनेक प्रकार से सहायता करते हैं। राज्य के पास जो प्रशासकीय संगठन होता है तथा सेवी वर्ग रहता है वह बहुत कुछ ही ढंग से सम्पन्न करने की क्षमता रखता है। इस स्थिति में राज्य को बहुत कुछ सीमा तक स्थानीय प्रशासकीय अभिकरणों पर निर्भर रहना होता है। विशेष रूप से राज्य को अपने दैनिक कार्यों को सम्पन्न करने में काउन्टी की सहायता प्राप्त करनी होती है। राज्य के कानून द्वारा जन्म सम्बन्धी प्रमाण पत्र मांगा जाता है किन्तु इसको स्थानीय अधिकारी और सम्भवतः काउन्टी अधिकारी ही प्रदान कर सकते हैं। इसी प्रकार राज्य के कानून के अनुसार शिकार के लिए, कार के लिए, शादी के लिए तथा अन्य ऐसे ही कार्यों के लिए लाइसेन्स प्राप्त करने की जरूरत होती है। ये लाइसेन्स काउन्टी के न्याय गृह (Court House) में प्राप्त हो सकते हैं। राज्य का कानून भूमि परिवहन को तथा तलाक आदि को नियमित करता है किन्तु उसके प्रशासकीय विस्तार की देखभाल काउन्टीज द्वारा रखी जाती है। राज्य के कानून द्वारा दूध एवं बाजार के अन्य उत्पादनों के लिए एक स्तर निश्चित कर दिया जाता है तथा काउन्टी एवं नगर के अधिकारी इन स्तरों को प्रभावित करने का कार्य करते हैं। इसी प्रकार राज्य द्वारा शिक्षा के बारे में भी कम से कम आवश्यकतायें निर्धारित कर दी जाती हैं किन्तु काउन्टी एवं नगर का सत्ताएँ उनको प्रभावशील बनाने के लिए उत्तरदायी होती हैं। राज्य के कानून को तोड़ते हुए अपराध किये जाते हैं और अपराधी को काउन्टी या नगर के अधिकारी द्वारा हिरासत में लिया जाता है काउन्टी अधिकारी द्वारा उस पर कानूनी कार्यवाही की जाती है तथा काउन्टी द्वारा निर्वाचित न्यायाधीश उसके बारे में निर्णय लेता है। इसी प्रकार के अनेक उदाहरण प्रस्तुत किये जा सकते हैं। इन सबसे यह स्पष्ट हो जाता है कि काउन्टीज को अनेक स्थानीय कार्य सम्पन्न करने होते हैं। स्थानीय सरकार राज्य सरकार की सेवा प्रशासकीय हैसियत से करती है।

यह कहा जाता है कि एक आदर्शभूत काउन्टी (Typical County) की सरकार अकार्यकुशल भी हो सकती है। किन्तु ऐसा होने पर भी उसे समाप्त करना एक सरल कार्य नहीं है। मि. जॉनसन का कहना है कि काउन्टी द्वारा सम्पन्न की जाने वाली प्रशासकीय सेवायें मूलभूत हैं। यह कहना उचित रहेगा कि जो लोग अच्छी सरकार में रुचि लेते हैं उन्हें काउन्टीज को समाप्त करने की ओर ध्यान देने की अपेक्षा इनको सुधारने की ओर ध्यान देना चाहिए।[1]

---

1 "The administrative services performed by the county are essential, and it may well be that those who are interested in good government should give their attention to the

यह सच है कि काउन्टी राज्य का एक अभिकरण होती है किन्तु इसके साथ ही यह भी सच है कि यह राज्य की कृति भी है।[1] यह राज्य द्वारा बनाई जाती है तथा सदैव ही इसके नियंत्रण में रहती है। राज्य चाहे तभी इसे मिटा भी सकता है। प्रारम्भ में काउन्टीज पर इस शक्ति का प्रयोग राज्य की विधान सभा द्वारा किया जाता था। बाद में राज्य के संविधान ने व्यवस्थापिकाओं की स्वेच्छाचारिता से बचाने के लिए विभिन्न उपबंध बनाये। उदाहरण के लिए सीमाओं को बदलने के सम्बन्ध में मना कर दिया गया, इसी प्रकार काउन्टी सीट को भी उस समय तक नहीं हटाया जा सकता था जब तक कि प्रभावित व्यक्तियों की स्वीकृति प्राप्त न कर ले।

काउन्टी के अधिकारी
[The Officers of County]

संयुक्त राज्य अमेरीका में शक्ति के पृथक्करण का सिद्धान्त अपनाया जाता है। वहां व्यवस्थापिका, कार्यपालिका एवं न्यायपालिका अंगों को पृथक-पृथक रखा जाता है ताकि कोई भी अपनी शक्तियों का जनता के अधिकारों एवं स्वतंत्रताओं के विरुद्ध दुरुपयोग न कर सके। तीनों ही अंग इस दृष्टि से एक दूसरे पर प्रतिबन्ध लगाते थे तथा उनके बीच सन्तुलन भी बना रहता था किन्तु काउन्टी के संगठन में यह परम्परागत पृथक्करण नहीं रखा गया है। इसमें मुख्य कार्यपालिका नहीं होती तथा इसके अनेक अधिकारियों पर एकीकृत नियन्त्रण नहीं होता। ये ऐसे कार्यों को सम्पन्न करते हैं जो कि न्यायिक एवं प्रशासकीय प्रकृति के होते हैं। काउन्टी के संगठन के विभिन्न अङ्ग होते हैं। न्यू इंग्लैण्ड को छोड़ कर अन्य राज्यों में काउन्टी का संगठन अत्यन्त जटिल होता है क्योंकि इसको अनेक कार्य सम्पन्न करने होते हैं। शक्तियों एवं कर्तव्यों को व्यक्तिगत प्रशासकीय अधिकारियों के बीच विभाजित कर दिया जाता है तथा उन पर काउन्टी आयुक्तों, पर्यवेक्षकों के मण्डल या काउन्टी मण्डल का सामान्य पर्यवेक्षण रहता है। काउन्टी का क्लर्क नगराधिप (Sheriff), अभियोग चलाने वाला (Prosecutor), कोषाध्यक्ष (Treasurer), आदि व्यक्तिगत अधिकारियों की शक्तियां कानून द्वारा स्पष्ट करदी जाती हैं तथा वे ही कानून के प्रति उत्तरदायी रहते हैं। काउन्टी के विभिन्न अधिकारियों के कर्तव्यों को काउन्टी द्वारा सम्पन्न किये जाने वाले कार्यों के प्रसंग में समझा जा सकता है। काउन्टी के संगठन में काउन्टी मण्डल (County Board) का महत्वपूर्ण स्थान होता है।

काउन्टी मण्डल [The County Board]—काउन्टी में सर्वाधिक महत्वपूर्ण प्रशासकीय निकाय काउन्टी मण्डल होता है जिसको कई एक अन्य

---

improvement of the county rather than to the hopeless cause of its abolition."

—*Claudius O. Johnson* Govt in the United States, Sixth Edition, 1958 P. 557

1. "While the County is an agency of the State, it is likewise a creature of the State." —Cook County V. Chicago, 142 NE. (Ill), 512 (1924).

नामों से भी पुकारा जाता है। रोडे द्वीप (Rhode Island) को छोड़ कर सभी राज्यों की काउन्टीज में यह निकाय पाया जाता है। वैसे न्यू इंग्लैण्ड के अन्य राज्यों में भी मण्डल अथवा काउन्टी का सरकार की इकाई के रूप में कोई महत्व नहीं होता। एक प्रारूपभूत काउन्टी (Typical Coun y) तीन या पांच सदस्यों वाला छोटा निकाय होता है किन्तु कुछ दूसरे राज्यों में इसकी संख्या पचास से भी अधिक हो जाती है। काउन्टी के मण्डल के सदस्यों को काउन्टी अथवा उसके जिलों की जनता द्वारा निर्वाचित किया जाता है। कुछ राज्यों में इन सदस्यों को उन जिलों द्वारा नामजद किया जाता है जिनमें कि वे रहते हैं तथा पूरी काउन्टी के मतदाताओं द्वारा उनको चुना जाता है। अन्य राज्यों में उनको जिलों द्वारा ही नामजद किया जाता है तथा उन्हीं के द्वारा निर्वाचित किया जाता है।

न्यू इंग्लैण्ड जैसे राज्यों में काउन्टी को टाउनशिपों (Townships) में विभाजित कर दिया जाता है। ये टाउनशिप मण्डल के सदस्यों का चयन करते हैं। यहां इसे पर्यवेक्षकों का मण्डल (Board of Supervisors) कहा जाता है। इस प्रकार का मण्डल न्यूयार्क मिशीगन, विसकोन्सिन, तथा इलिनोइस की अधिकांश काउन्टीज में पाया जाता है। इन राज्यों की काउन्टीज का आकार या क्षेत्र छोटा होते हुए भी इनकी टाउनशिपों की संख्या अधिक होती है। इन राज्यों में काउन्टी बोर्ड का आकार १६ से लेकर १४१ सदस्यों तक का होता है। मण्डल में औसतन २५ सदस्य होते हैं।

देश के कुछ भागों में काउन्टी मण्डलों का रूप उक्त दोनों रूपों से भी भिन्न होता है। कनक्टीकट राज्य में काउन्टी का थोड़ा महत्व है वहां मण्डल को राज्य की विधान सभा द्वारा नियुक्त किया जाता है। जार्जिया में साधारण या प्रावेट न्यायाधीश को वे अधिकांश शक्तियां प्रदान की जाती हैं जो कि वैसे काउन्टी मण्डल में निहित होती हैं। इस राज्य में सड़क एवं राजस्व मण्डलों को भी अधिकांश शक्तियां सौंपी जाती हैं। अलबामा (Alabama) में काउन्टी मण्डल को आयुक्त मण्डल (Board of Commissioners) या राजस्व मण्डल (Board of Revenue) कहा जाता है। वैसे काउन्टी सरकार का यत्र बहुत कुछ विशेष व्यवस्थापन द्वारा निर्धारित किया जाता है तथा प्रोबेट न्यायाधीश को मण्डल का सभापति बनाया जाता है।

काउन्टी के मण्डल के सदस्यों को दो अथवा चार वर्षों के लिये छांटा जाता है तथा उनकी सदस्यता का इस प्रकार प्रबन्धित किया जाता है कि सभी सदस्य एक साथ ही न छूट जायें वरन् प्रति वर्ष या प्रति दूसरे वर्ष मण्डल की सदस्यता आंशिक रूप से बदलती रहे। अधिकांश देहाती काउन्टीज में पदाधिकारियों को केवल कुछ ही समय तक कार्य करना होता है तथा जब वे काउन्टी कार्य में संलग्न होते हैं तो उनको प्रतिदिन का कुछ व्यय दिया जाता है। भ्रष्टाचार को रोकने के लिये कानून द्वारा मीटिंग की संख्या को सीमित कर दिया जाता है अथवा प्रतिवर्ष वेतन या माइलेज के रूप में जो भी दिया जायगा उसे तय कर दिया जाता है।

जहां तक छोटे मण्डलों का प्रश्न है उनके कार्य का संगठन अत्यन्त सरल होता है। प्रायः सभी विषयों पर मण्डल में विचार-विमर्श किया जाता है। जिन राज्यों में मण्डल का आकार बड़ा होता है वहां प्रारम्भिक अध्ययन के लिये समितियों की रचना करना परम्परागत है। ये समितियां अपने प्रतिवेदन पूर्ण समिति के सामने रखती हैं। यह प्रक्रिया अपरिहार्य है क्योंकि पूर्ण मण्डल का समय-समय पर मिलना सम्भव नहीं होता। जहां इन समितियों की सदस्यता स्थायी होती है वहां इनको काउन्टी के प्रशासन के विभिन्न भागों पर प्रशासकीय पर्यवेक्षण रखना होता है तथा प्रतिवेदन प्रस्तुत करना होता है। समिति की बैठकें प्रायः होती रहती हैं, इसके परिणामस्वरूप कुल व्यय की मात्रा बढ़ जाती है।[1]

काउन्टी मण्डलों में किन लोगों का निर्वाचन किया जाता है इससे सम्बन्धित जानकारी पर्याप्त रुचिकर है। वस्तुस्थिति का अध्ययन करने के बाद यह स्पष्ट हो जाता है कि उनका निर्वाचन एक सन्तोषजनक स्तर पर सम्पन्न किया जाता है। किसान, छोटे व्यापारी, काउन्टी बैंक के कर्मचारी, डाक्टर, वकील, व्यावसायिक राजनीतिज्ञ आदि को मण्डल का सदस्य बनाया जाता है। काउन्टी मण्डल उसके सदस्यों के गुणों, महत्वाकांक्षाओं एवं दृष्टिकोणों को अभिव्यक्त करता है। एक प्रतिनिधित्वपूर्ण सरकार से यही आशा की सकती है। यदि हम मण्डल के कार्यों का पिछला इतिहास देखें तो पायेंगे कि इसके सदस्यों ने पूरी शक्ति के साथ जनता की सेवा की है। देहाती जनता तकनीकी योग्यता अथवा प्रशासकीय कुशलता को इतना मूल्यवान नहीं समझती जितना कि यह मित्रता एवं शीघ्र पहुंच को महत्व देती है। इस सम्बन्ध में यह कहा जा सकता है कि मण्डल के सदस्य प्रायः ईमानदार एवं अच्छा उद्देश्य लेकर चलने वाले होते हैं किन्तु ये लोक प्रशासन में होने वाले विकासों से न तो सूचित रहते हैं और न ही भली प्रकार ज्ञान रखते हैं।

काउन्टी मण्डल की शक्तियां
(The Powers of County Board)

काउन्टी के मण्डल द्वारा उन शक्तियों का प्रयोग किया जाता है जो राज्य के संविधान एवं व्यवस्थापिका द्वारा उसको प्रदान की जाती हैं। जो विधेयक काउन्टी सरकार के यंत्र का गठन करते हैं प्रायः उनमें ही यह बता दिया जाता है कि काउन्टी मण्डल द्वारा काउन्टी के कार्यों का प्रबन्ध किया जायेगा अथवा यह उन पर पर्यवेक्षण रखेगा। इस प्रकार के कथन असल में मण्डल द्वारा सम्पन्न किये जाने वाले कार्यों का सही रूप प्रस्तुत नहीं कर पाते। असल में काउन्टी का कार्य एवं उनके मामले ऐसे अनेक अधिकारियों को सौंप दिये जाते हैं जो कि मण्डल के नियंत्रण के विषय नहीं होते। प्रायः ये सभी अधिकारी जनता द्वारा निर्वाचित होते हैं। यह भी हो सकता है कि इन अधि-

---

1. *A. W. Bromage and T. H. Reed*, "Organisation and Cost of County and Township Govt. in Michigan," Michigan Local Govt. Series, 1933

कारियों या राजनैतिक विश्वास मण्डल के सदस्यों से पृथक हो। यह भी आवश्यक नहीं है कि अधिकारियों एवं मण्डल के बीच मित्रतापूर्ण सम्बन्ध रहे। दोनों के बीच मनमुटाव होने की सम्भावनायें भी पर्याप्त रहती हैं क्योंकि प्रत्येक द्वारा कानून को अपनी शक्तियों की दृष्टि से देखा जाता है तथा मत दाताओं को अपने पक्ष में रखने का प्रयास किया जाता है। साधारण रूप से मण्डल किसी भी अधिकारी को एक काम करने के लिए नहीं कह सकता और न ही उसे किसी काम के करने से रोक सकता है। अधिकारीगण अपने महत्वपूर्ण कार्यों को सम्पन्न करने में सक्रिय रहते हैं। मण्डल द्वारा उनके धन को रोक कर या काट लिया जा सकता है किन्तु काट देने को किसी प्रकार भी पथप्रदर्शन नहीं कहा जा सकता। इस स्थिति का यह निष्कर्ष भी नहीं निकाला जाना चाहिए कि काउन्टी मण्डल बेकार है अथवा शक्तिहीन है। यह काउन्टी सरकार का केन्द्र होता है तथा इसके द्वारा अनेक महत्वपूर्ण कार्य सम्पन्न किये जाते हैं। इन कार्यों का वर्णन निम्न प्रकार किया जा सकता है।

(१) यद्यपि मण्डल द्वारा काउन्टी के निर्वाचित अधिकारियों पर प्रभावशील नियंत्रण लागू नहीं किया जा सकता किन्तु फिर भी यह उन अधिकारियों पर तो नियंत्रण रखता ही है जिनकी नियुक्ति स्वयं इसी के द्वारा की जाती है। अधिकारियों को निर्वाचित करने की व्यवस्था का अनेक विचारकों द्वारा विरोध किया जाता है और यही कारण है कि इन अधिकारियों की संख्या को बढ़ाया नहीं जाता। दूसरी ओर नियुक्त अधिकारियों की संख्या बढ़ने का प्रत्येक अवसर रहता है। काउन्टी के अधिकारियों को अनेक नये कार्य सौंप दिए गये हैं तथा कानून द्वारा उनकी नियुक्ति एवं नियंत्रण से सम्बन्धित शक्तियां कानून द्वारा मण्डल को सौंपी जाती हैं।

(२) राज्य का कार्यक्षेत्र बढ़ जाने से मण्डल की स्वतंत्रता का क्षेत्र सीमित हो गया है किन्तु एसे अनेक प्रश्न हैं जिन पर नीति सम्बन्धी निर्णय मण्डल द्वारा ही लिए जाते हैं। उदाहरण के लिए, मण्डल द्वारा ही यह निर्णय लिया जाता है कि कौनसे उद्यम प्रारम्भ किये जाय। कौनसे भवन एवं संस्थायें बनायी जायगी, किन स्वेच्छापूर्ण अधिनियमों को काउन्टी के लिए स्वीकार किया जायेगा, कितनी चीजें खरीदी जायगी, कौन-कौन सी सड़क तथा पुल बनाये जायगे।

(३) काउन्टी के कार्यों में सबसे अधिक खर्चीला कार्य ठेके देने का है। अधिकांश राज्यों के कानून इस विषय के सम्बन्ध में व्यापक प्रावधान बना देते हैं किन्तु यह पूर्णतः असम्भव है कि कानून के माध्यम से ठेके देने के कार्य में होने वाली बुराईयों को रोका जा सके। *यदि मण्डल के सदस्य बेईमान हैं तो उनको दी गई स्वेच्छापूर्ण शक्तियों का वे दुरुपयोग करेंगे और यदि बड़ा प्रबन्ध किया गया तो ईमानदार व्यक्ति मुश्किल से कार्य कर पायेगा।* जब मण्डल के सदस्य ईमानदार होते हुए भी उलझे हुए कार्यों के सम्बन्ध में ठेके की शर्तों पर सन्तोषजनक रूप से विचार नहीं कर पाते। देहाती काउन्टी द्वारा किये गये ठेकों के इतिहास को देखने पर ज्ञात होता है कि यह अयोग्यता एवं भ्रष्टाचार से पूर्ण है। *नगरों में किये जाने वाले ठेके इतने अधिक भ्रष्टाचार-पूर्ण नहीं होते।*

(४) मण्डल द्वारा छोटे अधिकारियों को नियुक्त किया जाता है तथा विभिन्न काउन्टी संस्थाओं के लिए नियम एवं विनियम बनाए जाते हैं। मण्डल की यह शक्ति लगातार बढ़ती ही जा रही है। जब मण्डल द्वारा नियुक्तियां की जाती है तो लूट प्रणाली का प्रभाव रहता है तथा कानूनी प्रावधानों के रहते हुए भी भाई-भतीजेवाद का जोर रहता है।

(५) सन् १९३५ में संघीय समाज सुरक्षा अधिनियम पास हुआ। इससे पूर्व सभी प्रकार के कल्याणकारी कार्यों पर काउन्टी मण्डलों का नियंत्रण पूरी तरह से रहता था। राज्य द्वारा स्थानीय नीति के विषयों में प्रभाव डाला जा सकता था। वर्तमान समय में जो संघीय नीति अपनायी जाती है उसके अनुसार वृद्धावस्था सहायता, आश्रित बालकों की सहायता, अन्धों की सहायता, पूर्णतः स्थायी रूप से असमर्थ लोगों की सहायता आदि के प्रशासन में काउन्टी मण्डल की शक्तियों पर संघ सरकार द्वारा सीमायें लगायी जाती हैं। ये सेवायें संघीय अनुदान के आधार पर सञ्चालित की जाती हैं।

(६) काउन्टी के कार्यालयों के लिए तथा संस्थाओं के लिए आवश्यक चीजों की खरीद का उत्तरदायित्व बहुत कुछ मण्डल का ही होता है। कई एक काउन्टीज में यह देखा जाता है कि मण्डल अपने इस कार्य को सम्पन्न करते समय उलखर्ची एवं अपव्यय अधिक करता है। एक आदर्शभूत काउन्टी में स्थिति को सुधारने के लिए बहुत कम प्रयास किया जाता है। खरीददारी करने के लिए एक विशेष अधिकारी (Purchasing agent) रखा जाता है। इस अधिकारी के अस्तित्व का औचित्य सिद्ध करने योग्य कार्य केवल कुछ ही काउन्टीज में रहता है। राज्य की खरीददारी की सुविधाओं को स्थानीय निकायों को सुविधा रखने के लिए अनेक समस्यायें रहती हैं किन्तु इनमें से अधिकांश का लाभ नहीं उठाया जाता।

(७) 'मण्डल' काउन्टी का एक नीति-निर्णायक निकाय होता है और इस रूप में उसको अनेक वित्तीय शक्तियां सौंपी जाती हैं। उदाहरण के लिए बजट को बनाना या स्वीकार करना, कर की दर को तय करना, व्यक्तियों एवं क्षेत्रों के बीच मूल्यांकन का समीकरण करना। औसतन काउन्टी मण्डल इन सभी कार्यों को सम्पन्न नहीं कर पाता। कई एक ऐसे व्यय जो काउन्टी मण्डल के अधिकार में होते हैं उनको राज्य के कानून द्वारा इस प्रकार का बना दिया जाता है कि इसे राज्य की आज्ञा लेने पर ही किया जा सके। सामान्यतः मण्डल को निर्वाचित काउन्टी अधिकारियों के आचरण की जांच करने का कोई अधिकार नहीं होता और इसलिए इन अधिकारियों द्वारा फण्ड के लिए जो प्रार्थना की जाये उसको यह ठुकरा नहीं सकता। मूल्यांकनकर्ता, आडीटर कोषाध्यक्ष आदि अधिकारी इसके प्रति उत्तरदायी नहीं होते।

न्यायिक अधिकारी (Judicial Officers)—काउन्टीज में अनेक ऐसे अधिकारी होते हैं जो कि न्याय के प्रशासन से सम्बन्ध रखते हैं। उदाहरण के लिए अभियोग चलाने वाला एटार्नी, नगराधिप तथा कोरोनर आदि यद्यपि कानूनी दृष्टि से ये अधिकारी राज्य के अधिकारी होते हैं किन्तु इनको स्थानीय जनता द्वारा निर्वाचित किया जाता है इसलिए नागरिक उनको स्थानीय अधिकारी के रूप में ही जानते हैं।

कारोनर को न्यायालय द्वारा नियुक्त किया जाता है। यह एक कानूनवेत्ता होता है। अपने मैडीकल कर्त्तव्यों को यह एक नियुक्त परीक्षक के लिए छोड़ देता है। नियुक्त मैडिकल परीक्षक कारोनर के पद पर आसीन होता है।

उक्त अधिकारियों के अतिरिक्त काउन्टी में वित्तीय अधिकारी भी होते हैं जिनको कि वित्त के विभिन्न पहलुओं के लिए उत्तरदायी ठहराया जाता है। मूल्यांकनकर्त्ता अधिकारी (Assessor) कम से कम आधे राज्यों की काउन्टीज में होता है। यह मूलतः एक निर्वाचित अधिकारी है। सम्पत्ति का मूल्याकन एक तकनीकी कार्य है, इसे प्रायः कुशलतापूर्वक सम्पन्न नहीं किया जाता। इसके अधिकारी के अकार्यकुशल व्यवहार का एक मुख्य कारण यह है कि प्रायः छोटे जिलों में इस निर्वाचित अधिकारी पर अनेक बाहरी प्रभाव पड़ते हैं। यदि यह अधिकारी पुनः निर्वाचित होना चाहता है तो इसको सम्पत्ति के निर्धारित मूल्यों के सम्बन्ध में बुद्धिपूर्ण एवं सावधानीपूर्ण व्यवहार करना चाहिए। इसके अतिरिक्त असंतोषजनक मूल्यांकन का एक अन्य कारण यह है कि मूल्यांकनकर्त्ता अपने कर्त्तव्यों को सम्पन्न करने में पर्याप्त अकुशल होते हैं। उनमें इस कार्य के लिए विशेष ज्ञान एवं योग्यता नहीं रहती। मूल्यांकनकर्त्ता की नियुक्ति उसे राजनीति से बाहर नहीं कर देती वरन् असल में उसे राजनीति के साथ और अधिक घनिष्ट रूप से सम्बंधित कर देती है। मूल्यांकनकर्त्ता अधिकारी का चुनाव करते समय जनता उसकी योग्यताओं को प्राथमिकता दे यह एक कठिन काम है तथा इसके लिए पर्याप्त समय की आवश्यकता होती है। जैसे कभी-कभी यह भी सुझाव दिया जाता है कि इस पद को निर्वाचित न रख कर नियुक्त किया जाने वाला ही क्यों न बना दिया जाये। यह सुझाव इसलिए प्रभावशील नहीं समझा जाता क्योंकि जनता का प्रभाव इससे कम हो जायेगा। किन्तु समय के साथ-साथ कुछ राज्यों में इस दिशा में प्रगति हो रही है तथा योग्य व्यक्तियों को इस पद पर लिया जाने लगा है साथ ही मूल्याकन का तरीका भी वैज्ञानिक होता जा रहा है।

काउन्टी का कोषाध्यक्ष (Treasurer) भी प्रायः एक निर्वाचित अधिकारी होता है। वह धन प्राप्त करता है, उसे बैंक में जमा कराता है तथा धन को कानून के अनुसार ही चुकाता है। कानून द्वारा यह सारी व्यवस्था विस्तार के साथ स्पष्ट कर दी जाती है और ऐसी स्थिति में कोषाध्यक्ष को बहुत कम स्वेच्छा का अधिकार प्राप्त हो पाता है। पहले यह परम्परा थी कि कोषाध्यक्ष जिस धन को बैंक में जमा कराता था उस पर मिलने वाले ब्याज को भी वह अपने ही जेब में रखता था। यह परम्परा अब कानून द्वारा रोक दी गई है। काउन्टी के फन्ड को जमा कराने के मामलों में अनेक अनियमिततायें एवं भ्रष्टाचार देखे गये हैं। राजनैतिक मित्रों के बैंकों में धन जमा कराया जाता है। ऐसे समय भी धन जमा करा दिया जाता है जबकि ऐसा करने की आवश्यकता न हो। कुछ राज्यों में इस व्यवस्था को सुधारने के लिए यह प्रबन्ध किया गया है कि काउन्टी-मण्डल ही इस बात का निश्चय करे कि क्या जमा कराना है और कहाँ जमा कराना है। इन कार्यों के अतिरिक्त कोषाध्यक्ष राज्य के कोष को एकत्रित करने में भी एक एजेन्ट की भांति कार्य करता है। कुछ राज्यों में वह धन को प्राप्त करके काउन्टी की स्थानीय इकाइयों को सौंप देता

है। कई एक राज्यों में धन को टाउन या टाउनशिप द्वारा एकत्रित किया जाता है किन्तु यह व्यवस्था अपेक्षाकृत अधिक महगी होता है।

अंकेक्षणकर्त्ता (Auditor) भी काउन्टी का एक वित्तीय अधिकारी होता है। यह अधिकारी लगभग एक तिहाई राज्यों की काउन्टीज में पाया जाता है। उसका मुख्य कर्तव्य काउन्टी के विरुद्ध विधेयकों व दावों की परीक्षा करना तथा उनको स्वीकार करना होता है। जब आडीटर द्वारा समर्थन प्रदान कर दिया जाता है तो काउन्टी मण्डल भुगतान की आज्ञा दे देता है। जहां कहीं आडीटर का पद नहीं होता है वहां काउन्टी के क्लर्क द्वारा उसके कार्यों को सम्पन्न किया जाता है।

काउन्टीज में अधिकारी वर्ग की संख्या बहुत बड़ी होती है। लगभग २५ राज्यों की काउन्टीज में यह भी व्यवस्था है कि एक काउन्टी क्लर्क रखा जाये। यह पद प्रायः निर्वाचित होता है। क्लर्क द्वारा काउन्टी बोर्ड की प्रक्रियाओं का अभिलेख रखा जाता है। यह चुनावों के लिये मत पत्र तैयार कराता है तथा उनको बांटता है। यह कुछ प्रकार के लाइसेंस जारी करता है। इनके अतिरिक्त यह अनेक मन्त्रिमण्डलात्मक तथा लिपिक वर्गीय कार्य सम्पन्न करता है। ये कार्य प्रत्येक राज्य में पृथक-पृथक होते हैं। जहां कहीं काउन्टी क्लर्क नहीं होता वहां इसके कार्यों को न्यायालय के क्लर्क या अन्य अधिकारियों द्वारा सम्पन्न किया जाता है।

विधि पत्रों (Deeds) का पंजीकरण करना काउन्टी का एक मुख्य कार्य होता है। इससे सबंधित अधिकारी का कर्तव्य है कि वास्तविक सम्पत्ति की बिक्री तथा स्थानान्तरण का अभिलेख रखे। यह कार्य प्रायः उन काउन्टीज में अधिक महत्व रखता है जहां पर कि वास्तविक सम्पत्ति को प्रायः बदला जाता है। जिस काउन्टी में इस कार्य को सम्पन्न करने के लिये पंजीकर्त्ता नहीं होता वहां इसे अन्य काउन्टी अधिकारी करता है। स्कूल, सड़क कल्याण आदि कार्यों से सम्बन्ध रखने वाले अन्य अधिकारी भी होते हैं जो कि विभिन्न कार्यों को सम्पन्न करते हैं। ये सभी वर्णित अधिकारी काउन्टी के प्रशासकीय अधिकारी होते हैं। इनके अतिरिक्त अधिक जनसंख्या वाले क्षेत्रों में सैकड़ों या हजारों ही सहायक उप एवं लिपिकवर्ग के कार्यकर्त्ता होते हैं। कुछ काउन्टीज में इस प्रकार के सहायकों को योग्यता के आधार पर लिया जाता है।

काउन्टी के उप-सम्भाग
[Subdivisions of the County]

काउन्टी अपने आप में एक बड़ा क्षेत्र होता है जिसकी जनसंख्या भी बहुत अधिक होती है। स्थानीय प्रशासन की दृष्टि से काउन्टी का आगे विभाजन करना आवश्यक हो जाता है। काउन्टी का आकार एवं जनसंख्या जितनी अधिक होती है उसका विभाजन भी उतने ही वर्गों में कर दिया जाता है। काउन्टी के विभाजन की प्रथम इकाई टाउन को माना जा सकता है। न्यू इंगलैंड के राज्यों में यह इकाई अत्यन्त महत्वपूर्ण एवं प्रभावशाली है तथा उपनिवेशवादी काल से ही चली आ रही है। इन राज्यों में टाउन का महत्व एवं प्रभाव काउन्टी से भी अधिक है। यह समझना कभी-कभी कठिन हो जाता

है कि २५ वर्गमील का न्यू इंगलैंड राज्य का टाउन एक देहाती क्षेत्र होता है जिसमें कि प्रायः एक गांव भी आ जाता है। टाउन के सम्बन्ध में हम पहले ही बहुत कुछ अध्ययन कर चुके हैं। यहां इतना ही कहना पर्याप्त होगा कि सैद्धान्तिक रूप से टाउन का प्रशासन समस्त नागरिकों द्वारा संचालित किया जाता है जो कि टाउन मीटिंग में आकर मिलते हैं। वे स्थानीय कानून बनाते हैं, एक क्लर्क तथा अन्य अधिकारियों की नियुक्त करते हैं जो कि इन कानूनों को क्रियान्वित कर सकें तथा राज्य द्वारा सौंपे गये अनेक कर्त्तव्यों को पूरा कर सकें। यह सिद्धान्त केवल उन्हीं समाजों में व्यावहारिक रूप प्राप्त कर पाता है जो कि मुख्य रूप से कृषक हैं तथा जिनकी जनसंख्या बहुत अधिक नहीं है। किन्तु दस हजार या पन्द्रह हजार निवासियों वाले औद्योगिक प्रदेशों में यह व्यवस्था टूट जाती है तथा इसके स्थान पर अलग से व्यवस्था करना जरूरी हो जाता है।

अधिक जनसंख्या वाले समुदायों का प्रशासन करने के लिए नगर सरकार को अधिक उपयुक्त समझा जाता है। जब टाउन व्यवस्था अव्यावहारिक सिद्ध हो जाती है तो नगर व्यवस्था को ही अपनाया जाता है। न्यू इंगलैंड की भांति कुछ अन्य राज्यों में भी टाउन तथा टाउनशिप व्यवस्था को अपनाया गया है किन्तु केवल केन्द्रीय राज्यों में ही यह व्यवस्था न्यू इंगलैंड के राज्यों से मिलती हुई है। यहां भी टाउन का महत्व इतना अधिक नहीं है। मध्य-पश्चिम में 'टाउन' काउन्टी का अधीनस्थ है वहां स्कूल, सड़क तथा अन्य स्थानीय कार्यों को अन्य सत्ताओं द्वारा सम्पन्न किया जाता है। टाउन में केवल देहाती जनसंख्या ही रहती है।

काउन्टी का अन्य उपसंभाग काउन्टी जिले होते हैं। दक्षिणी एवं पश्चिमी राज्यों में काउन्टीज को जिन भागों में विभाजित किया जाता है वे न्यायाधीश जिले (Magistrarial Distts.), नागरिक जिले (Civil Distts) तथा प्रीसिंक्ट्स कहलाते हैं। गांव तथा जिले के अन्तर्गत बसे हुए छोटे नगर भी जिला संगठन के भाग बन जाते हैं। ये जिले चुनाव कार्य के लिए उपयुक्त क्षेत्र होते हैं तथा इनको न्याय, स्कूल एवं देहाती सड़कों के प्रशासन के लिए अधिक उपयुक्त समझा जाता है। इन जिलों की एक मुख्य विशेषता यह होती है कि ये काउन्टी के पूरी तरह से अधीनस्थ होते हैं। ये प्रशासकीय लक्ष्यों के लिए बनाये जाते हैं तथा इनकी शक्ति बहुत कुछ सीमित होती है। दक्षिण में स्थानीय सरकार का विकास काउन्टी की दिशा में हुआ है तथा पश्चिम में क्षेत्र व्यापक है तथा अलग-अलग बसे हुए हैं इसलिए इन दोनों ही क्षेत्रों के राज्यों में स्थानीय सरकार का विकास टाउनों के रूप में न हो सका जैसा कि न्यू इंगलैण्ड में हुआ है।

काउन्टी के प्रशासन को विशेष जिलों में विभाजित कर दिया जाता है। पश्चिम एवं दक्षिण के राज्यों में नियमित काउन्टी जिले अनेक प्रशासकीय कार्यों को समान रूप से सम्पन्न नहीं करते। फलतः स्कूलों, सड़कों, नालियों, सिंचाई एवं ऐसे ही अन्य कार्यों के प्रशासन के लिए विशेष जिलों का संगठन किया जाता है। प्रोफेसर एफ० एच० गिल्ड (F. H. Guild) के मतानुसार इस प्रकार के जिलों के ४७ प्रकार थे जो कि ८९ विभिन्न नामों से कार्य कर

रहे थे। विशेष जिलो (Special Districts) के लिए यह जरूरी नहीं है कि वे काउन्टी, नियमित जिले या टाउनशिप की सीमाओं में अपने आपको मर्यादित रखें। उनकी सीमायें आवश्यकता के क्षेत्र द्वारा निर्धारित की जाती हैं। उनको पूर्व स्थित राजनैतिक इकाइयो के आधार पर ही निश्चित नहीं किया जाता। विशेष जिलों का अपना लाभ है। ये विशेष सेवाओ को सम्पन्न करते हैं जिनको कि नियमित जिलो द्वारा सम्पन्न नही किया जाता। इनकी स्थापना का एक अन्य लाभ वित्तीय क्षेत्र में होता है, वह यह है कि काउन्टीज तथा नियमित जिलों की धन एकत्रित करने की शक्ति कानून द्वारा सीमित कर दी जाती है किन्तु विशेष जिले की स्थापना करके निर्धारित लक्ष्य के लिए पर्याप्त धन एकत्रित किया जा सकता है। वैसे इस प्रकार की व्यवस्था को करदाताओं द्वारा अच्छा नही समझा जाता क्योकि उनके ऊपर भार बढ जाता है। विशेष जिलो के अधिकारियों को प्राय: राज्य या काउन्टीज की सत्ताओं द्वारा नियुक्त किया जाता है। वैसे कई बार जनता के चुनाव द्वारा इनकी नियुक्ति कर दी जाती है। केवल कुछ राज्यो मे ही यह प्रयास किया गया है कि इन पदों पर केवल योग्य व्यक्तियों को ही नियुक्त किया जाये।

टाउनशिप
(Township)

टाउनशिप के रूप मे जाना जाने वाला क्षेत्र संयुक्त राज्य अमरीका के १६ राज्यो में पाया जाता है। इन इकाइयों की कुल संख्या लगभग १८००० है। ये इण्डियाना, इओवा (Iowa), कनास, मिचिगन, मिनसोटा, न्यू जर्सी, न्यूयार्क, ओहियो पेन्सिलवानिया तथा विसकोन्सिन राज्यों में अधिक सामान्य रूप से पायी जाती हैं। नेबरास्का इलिनोइस, मिसूरी तथा डेकोटा आदि राज्यो के कुछ भागो मे भी पाई जाती हैं। कुछ अन्य राज्यों में भी टाउनशिप कहे जाने वाले प्रशासकीय जिले पाये जाते हैं। इनका राजनैतिक संगठन अधिक महत्वपूर्ण नहीं होता। न्यूयार्क मे इनके लिए टाउन शब्द का ही प्रयोग किया जाता है। न्यूयार्क, न्यू जर्सी, पेन्सिलवानिया आदि राज्यो में टाउनशिप का विकास उसी प्रकार हुआ है जिस प्रकार कि न्यू इंगलैण्ड में टाउन का हुआ है। इनके प्रारम्भिक इतिहास मे बनावट एवं कार्यों की विशेषतायें भी बहुत कुछ ऐसी ही थी। टाउनशिप क्षेत्र की दृष्टि से अनियमित होती है तथा न्यू इंगलैण्ड टाउन से अधिक बडी नहीं होती। यह बहुत कुछ एक स्वाभाविक समाज ही होता है। जैफर्सन के शब्दों में ये टाउनशिप शुद्ध एवं प्राथमिक गणराज्य होती हैं।

टाउनशिप को वैसे गणतन्त्र का एक आदर्श रूप बनाने का प्रयास किया गया था किन्तु फिर भी न्यू इंगलैण्ड के बाहर इनको अधिक महत्व प्राप्त नहीं हो सका। प्रारम्भिक काल में इनको बनावटी सहारे देकर बनाये रखा गया और बाद मे निहित स्वार्थों ने इनको रखने में सहायता दी। टाउनशिप का प्रारम्भ न्यू इंगलैण्ड में जिस रूप मे हुआ था उसमें बाद में चलकर अनेक महत्वपूर्ण परिवर्तन आ गये। इनके इतिहास के इन मोडों के अनेक कारण थे। इनमे एक मुख्य कारण यह था कि इसकी सीमायें न तो लोगों के सामाजिक समूहो के एकरूप थी और न ही भूमि की

उपज से इनका कोई सम्बन्ध था। इस कारण यह कहा जा सकता है इसमें कभी भी एक वास्तविक समुदाय नहीं रहा। बड़े खेत होने के कारण उनसे सम्बद्ध घर दूर-दूर बनते थे और इस प्रकार सामाजिक जीवन के मुख्य तत्व के रूप में ग्राम्य केन्द्र का महत्व कम हो जाता था। इसके अतिरिक्त जो जन-संख्या पश्चिम की ओर बढ़ रही थी वह परस्पर घनिष्ट सम्बन्ध नहीं रखती थी तथा इसका जन्म एवं राजनैतिक परम्परायें भी एक जैसी नहीं थी। उदाहरण के लिए वर्जीनिया तथा मेरीलैण्ड के मूल निवासियों पर टाउन मीटिंगों का प्रभुत्व नहीं था। शीघ्र ही यह परम्परा प्रचलित हो गई कि टाउनशिप के क्षेत्रों को संयुक्त नगर या गांव बना दिया जाये। इस प्रकार टाउनशिप की सरकारी सत्ता को छीन लिया गया। कई राज्यों के कानूनों ने पृथक सयुक्तीकरण की व्यवस्था के लिए सुविधायें प्रदान कीं।

टाउनशिप को देहाती क्षेत्रों मे प्रतिनिधित्व की इकाई के रूप मे तथा स्थानीय सरकार के अंग के रूप में भी महत्वहीन माना गया। जहां कहीं टाउनशिप को काउन्टी मण्डल की रचना करने वाली इकाई के रूप मे प्रयुक्त किया गया वहां इसके परिणामस्वरूप बड़े निकाय बने किन्तु साथ ही विभिन्नतापूर्ण दृष्टिकोण भी पनपने लगा। जहाँ अधिक टाउनशिप होती थी वहीं काउन्टी एवं काउन्टी मण्डल का आकार बढ़ जाता था। बड़े आकार वाली सत्ता निश्चय ही अधिक खर्चीली होती है। यद्यपि कुछ लोगों का मत इससे भिन्न है किन्तु फिर भी यह किसी आधार पर नहीं कहा जा सकता कि बड़ी इकाइयां अधिक कुशल होती हैं। इसके विपरीत उनका आकार बड़ा होने के कारण अनेक महत्वपूर्ण निर्णय समितियों के हाथों मे छोड़ने पड़ते हैं। मण्डल द्वारा इन समितियों के कार्यों को सामान्य रूप मे स्वीकृति प्रदान कर दी जाती है।

टाउनशिप के अधिकारी तथा उनके कार्य

[Officers of Township and their Functions]

टाउनशिप स्थानीय सरकार के क्षेत्र के रूप मे कुछ कार्य सम्पन्न करता है। कुछ राज्यों में टाउनशिप के कार्यों का प्रबन्ध एक या एक से अधिक निर्वाचित पर्यवेक्षकों द्वारा किया जाता है। इन पर्यवेक्षकों के साथ कुछ निर्वाचित अधिकारी भी रह सकते हैं जैसे—सड़क से सम्बन्धित अधीक्षक या शान्ति का न्यायाधीश। कुछ राज्यों मे अब भी टाउनशिप मीटिंग के अवशेष बाकी हैं किन्तु कहीं भी यह प्रभावपूर्ण नहीं है, इसमे सजीवता नहीं है। इण्डियाना राज्य मे टाउनशिप के दो कानूनी पहलू है—नागरिक टाउनशिप (Civil township) तथा स्कूल टाउनशिप। इन दोनो ही विषयों में एक ही अधिकारी को उत्तरदायी बनाया जाता है। नागरिक टाउनशिप का मुख्य कर्त्तव्य गैर-सुधरी हुई सड़कों की रचना करना होता है। यह कार्य या तो वह स्वयं करता है अथवा काउन्टी के माध्यम से ठेका करके सम्पन्न कराता है। आश्रितों की देखभाल के सम्बन्ध मे अब इसके द्वारा अधिक महत्वपूर्ण कर्त्तव्यों का निर्वाह नहीं किया जाता। स्कूल टाउनशिप का क्षेत्र भी ठीक वही होता है जो कि नागरिक टाउनशिप का होता है। यह प्राथमिक एवं माध्यमिक स्कूलों की वित्तीय व्यवस्था करने एवं उनका प्रबन्ध

अस्वीकार नहीं किया जा सकता कि इसके कुछ पक्षपाती भी मौजूद हैं। वैसे टाउनशिपों की वर्तमान स्थिति यह है कि उनमें सामाजिक एकता नहीं है, य क्षेत्र एव जनसंख्या की दृष्टि से अत्यन्त छोटे होते हैं तथा इनकी कर एकत्रित करने की शक्ति अत्यन्त कमजोर होती है। इन कारणों से स्थानीय सरकार के महत्वपूर्ण अग नहीं बन सकते। टाउनशिपों द्वारा इस समय कोई भी ऐसा कार्य सम्पन्न नहीं किया जाता जिसे कि अन्य इकाइयों द्वारा अच्छे प्रकार से सम्पन्न न किया जा सके। असल में ये इकाइयां धीरे-धीरे अपनी मृत्यु की ओर अग्रसर हो रही हैं। राज्य एव काउन्टीज द्वारा इनसे सड़कों की रक्षा, निर्धन राहत एवं जन स्वास्थ्य आदि महत्वपूर्ण कार्यों को ले लिया गया है। दूसरी ओर गावों तथा छोटे नगरों के सयुक्त हो जाने के कारण इनके करो की शक्ति पर गम्भीर रूप से प्रभाव पड़ा है। गांव चाहे सयुक्त हो अथवा असयुक्त हों, वे स्थानीय सरकार में उनसे अधिक महत्वपूर्ण तत्व बन गए हैं जितने कि वे समझे जाते हैं। एक ओर तो काउन्टीज अपनी शक्तियों का प्रसार कर रही है। दूसरी ओर गांवों की जनसंख्या का विकास हो रहा है—इन दोनों ही तथ्यों को टाउनशिप की अपर्याप्तता के विरुद्ध व्यावहारिक विरोध माना जा सकता है।

यदि टाउनशिपों को औपचारिक रूप से समाप्त किया गया तो इसके मार्ग में अनेक कठिनाइयां आयेंगी। कई राज्यों में इसके लिए सवैधानिक सशोधन करना होगा। इसके अतिरिक्त टाउनशिप के पदाधिकारियों की सख्या बहुत अधिक है और इसीलिए उनके अस्तित्व में निहित स्वार्थ रखने वाले भी बहुत हैं। उदाहरण के लिए यदि मिशीगन राज्य के सविधान द्वारा स्वीकृत सभी अधिकारियों को एक फौज खड़ी हो जाय तो १६००० से भी अधिक अधिकारियों की एक फौज खड़ी हो जायगी। इन लोगों के पास इनके मित्र हैं तथा परिवार के अन्य सदस्य हैं। ये सब टाउनशिप को समाप्त करने जैसी बात का पूरे जोर के साथ विरोध करेंगे क्योंकि यह उनके जीवन-मरण का प्रश्न बन जाता है। टाउनशिप के सगठन में गांव एव देहाती क्षेत्र के अधिकांश सदस्य बारी-बारी से पदों पर कार्य करने का अवसर प्राप्त कर लेते हैं और इस प्रकार अधिकांश जनता स्थानीय सरकार के कार्यों का व्यावहारिक अनुभव प्राप्त कर लेती है। छोटी सरकारी इकाइयों के समर्थक प्रायः यह तर्क देते देखे जाते हैं कि छोटी इकाइयां लोगों को सरकार के उत्तरदायित्वों में प्रशिक्षित करती हैं।

टाउनशिप व्यवस्था के पक्ष में एक तर्क यह दिया जाता है कि इसके द्वारा ऐसे क्षेत्रों का प्रतिनिधित्व किया जाता है जहां कि जनता द्वारा कार्यों को उस रूप में सचालित किया जा सकता है जिस रूप में कि वह चाहे। यहाँ यह बात ध्यान में रखने योग्य है कि सयुक्त राज्य अमेरिका के २५ राज्यों में टाउनशिप कभी नहीं रही तथा अन्य ग्यारह राज्यों ने इनको कभी भी महत्वपूर्ण शक्तियां प्रदान नहीं की। कई राज्यों में टाउनशिप का अस्तित्व नहीं है। ये राज्य इस बात के द्योतक हैं कि जहां इनका अस्तित्व है वहां भी ये सरकार की आवश्यक इकाई नहीं है। इस सम्बन्ध में लकास्टर (Lancaster) का यह कथन पर्याप्त महत्वपूर्ण है कि हम केवल सरकार

टाउनशिप ने स्वास्थ्य की इकाई के रूप में उस समय कार्य किया जब कि जनसख्या का अर्थ होता था कि छूत की बीमारियों को बढ़ने से रोकना है तो रोगी को अन्य लोगों से अलग रखा जाए, तथा वातावरण पर नियन्त्रण रखने के लिए कुछ ऊपरी निरीक्षण कर लिए जाय। उस समय एक हथौड़ी, कील या लाल कार्डों के अतिरिक्त अन्य किसी चीज की आवश्यकता नहीं होती थी।[1] दूसरे शब्दों में यह कहा जा सकता है कि जन स्वास्थ्य का कार्य उस समय इतना जटिल नहीं था तथा उससे सम्बन्धित समस्याएं अत्यन्त सरल थी, बिना अधिक परेशानी के ही उनका समाधान किया जा सकता था। ऐसी स्थिति मे टाउनशिप इन सेवाओं का संचालन भी कर सकती थी किन्तु आज स्थिति पूरी तरह से बदल चुकी है। आज जन स्वास्थ्य कार्यक्रमों को संचालित करने के लिए जिन साधनों की एवं प्रशिक्षित कार्यकर्त्ताओं की जरूरत है उनको केवल कुछ ही देहाती टाउनशिप प्रदान कर सकती हैं। यदि टाउनशिप को एक स्वास्थ्य इकाई बनाये रखा गया तो इसका अर्थ होगा कि हजारों ही प्रशिक्षण विहीन अंशकालीन कार्यकर्त्ताओं पर धन को खर्च किया जायेगा जो कि प्रभावहीन रूप में कार्य करेंगे।

निर्धनों की राहत का कार्य भी अब टाउनशिप के अधिकार क्षेत्र में नहीं रहा है। सन् १९३० में होने वाली आर्थिक मन्दी से पूर्व टाउनशिप सत्तायें कल्याण कार्यों के वर्तमान तरीकों से प्रायः अनभिज्ञ थीं। यदि वे अनभिज्ञ न हों तो भी उनको अपनाने में संकोच करती थीं। आर्थिक संकट के वर्षों ने स्थानीय कोष को हल्का कर दिया तथा 'देहाती टाउनशिप' काउन्टी के, राज्य के, यहां तक कि संघ के कल्याणकारी संगठनों पर आश्रित होने को बाध्य हो गई। निर्धन राहत की इकाई के रूप में टाउनशिप का नाम उन दिनों ही लिया जा सकता था जब कि इस सेवा को एक स्थानीय उत्तरदायित्व समझा जाता था। भविष्य में काउन्टी का कल्याण विभाग राज्य एवं संघीय सत्ताओं के पर्यवेक्षण तथा निर्देशन में निर्धन राहत कार्य को उससे अच्छी प्रकार प्रबन्धित कर सकेगा जैसा कि यह औसतन टाउनशिप द्वारा पहले किया जाता था।

टाउनशिप की भावी सम्भावनायें

[Future Prospects of the Township]

स्थानीय सरकार की इकाई के रूप में टाउनशिप का महत्व एवं कार्यों का अध्ययन करने के बाद इसके सम्बन्ध में भविष्य में उठाये जाने वाले कदमों का थोड़ा बहुत भान भी हो जाता है। टाउनशिप की कमजोरियां, दोष, असमर्थतायें एवं महत्वहीनता बताने के बावजूद भी इस तथ्य को

1. "The township as a health unit served its purpose when public health was limited to the use of quarantive to prevent the spread of communicable diseases and the control of environment by superficial inspections. Little was required beyond a hammer, a box of tacks, and red cards."

—*A. W. Bromage*, American County Government, P. 245.

अस्वीकार नहीं किया जा सकता कि इसके कुछ पक्षपाती भी मौजूद हैं। वस्तुतः टाउनशिपों की वर्तमान स्थिति यह है कि उनमें सामाजिक एकता नहीं है। ये क्षेत्र एवं जनसंख्या की दृष्टि से अत्यन्त छोटे होते हैं तथा इनकी कर एकत्रित करने की शक्ति अत्यन्त कमजोर होती है। इन कारणों से स्थानीय सरकार के महत्वपूर्ण अंग नहीं बन सकते। टाउनशिपों द्वारा इस समय कोई भी ऐसा कार्य सम्पन्न नहीं किया जाता जिसे कि अन्य इकाइयों द्वारा अच्छे प्रकार से सम्पन्न न किया जा सके। अतः ये इकाइयाँ धीरे धीरे अपनी मृत्यु की ओर अग्रसर हो रही हैं। राज्य एवं काउन्टीज द्वारा इनसे सड़कों की रक्षा, निर्धन सहायता एवं जन स्वास्थ्य आदि महत्वपूर्ण कार्यों को ले लिया गया है। दूसरी ओर गांवों तथा छोटे नगरों के संयुक्त हो जाने के कारण इनके करों की शक्ति पर गम्भीर रूप से प्रभाव पड़ा है। गांव चाहे संयुक्त हों अथवा असंयुक्त हों ये स्थानीय सरकार में उनसे अधिक महत्वपूर्ण तत्व बन गये हैं जितने कि ये समझे जाते हैं। एक ओर तो काउन्टीज अपनी शक्तियों का प्रसार कर रहा है। दूसरी ओर गांवों की जनसंख्या का विकास हो रहा है— इन दोनों ही तत्वों को टाउनशिप की अपर्याप्तता के विरुद्ध व्यावहारिक विरोध माना जा सकता है।

यदि टाउनशिपों को औपचारिक रूप से समाप्त किया गया तो इसके मार्ग में अनेक कठिनाइयाँ आयेंगी। कई राज्यों में इसके लिए संवैधानिक संशोधन करना होगा। इसके अतिरिक्त टाउनशिप के अधिकारियों की संख्या बहुत अधिक है और इसलिए उसके अस्तित्व में निहित स्वार्थ रखने वाले लोग बहुत हैं। उदाहरण के लिए यदि मिशीगन राज्य के संविधान द्वारा स्वीकृत सभी अधिकारियों की एक फौज खड़ी हो जाय तो १६००० से भी अधिक अधिकारियों की एक फौज खड़ी हो जायगी। इन लोगों के पास इनके मित्र हैं तथा परिवार के अन्य सदस्य हैं। ये सब टाउनशिप को समाप्त करने जैसी बात का पूरे जोर के साथ विरोध करेंगे क्योंकि यह उनके जीवन मरण का प्रश्न बन जाता है। टाउनशिप के संगठन में गांव एवं देहाती क्षेत्र के अधिकांश सदस्य बारी बारी से पदों पर कार्य करने का अवसर प्राप्त कर लेते हैं और इस प्रकार अधिकांश जनता स्थानीय सरकार के कार्यों का व्यावहारिक अनुभव प्राप्त कर पाती है। छोटी सरकारी इकाइयों के समर्थक प्रायः यह तर्क देते देखे जाते हैं कि छोटी इकाइयाँ लोगों को सरकार के उत्तरदायित्वों में प्रशिक्षित करती हैं।

टाउनशिप क्षेत्रों के पक्ष में एक तर्क यह दिया जाता है कि इसके द्वारा छोटे क्षेत्रों का प्रतिनिधित्व किया जाता है जहाँ कि जनता द्वारा कार्यों को उस रूप में संचालित किया जा सकता है जिस रूप में कि वह चाहे। यहाँ यह बात ध्यान में रखने योग्य है कि संयुक्त राज्य अमरिका के २५ राज्यों में टाउनशिप कभी नहीं रहा तथा अन्य ग्यारह राज्यों ने इनको कभी भी महत्वपूर्ण शक्तियाँ प्रदान नहीं कीं। कई राज्यों में टाउनशिप का अस्तित्व नहीं है। ये राज्य इस बात के द्योतक हैं कि जहाँ इनका अस्तित्व है वहाँ भी ये सरकार की आवश्यक इकाई नहीं है। इस सम्बन्ध में लंकास्टर (Lancaster) का यह कथन पर्याप्त महत्वपूर्ण है कि हम केवल सरकार

को खोली को जिन्दा बनाये रख रहे हैं जिसमें कि कुछ न करने वाले अधिकारियों का स्टाफ रहता है, जिनको खोखले पद सौंप दिये जाते हैं तथा भेंट के रूप में वेतन प्रदान किया जाता है।[1] यह बताया जाता है कि इनके कार्यों को अन्य इकाइयों को सौंपकर या अन्य किसी प्रकार से इस इकाई को समाप्त कर दिया गया तो कई फायदे होंगे जैसे स्थानीय सरकार का व्यय कम हो जायेगा, सरकारी सेवाओं के गुण में अधिक एकरूपता आ जायेगी तथा करों का भार समीकृत हो जायेगा।

---

1. "What we are doing is keeping alive mere shells of government, staffed by do nothing officials whose titles are empty ones and whose salaries are gifts."
—*Lane W. Lancaster*, op. cit., P. 70

३

नगरों की सामाजिक एवं प्रशासकीय समस्यायें

[SOCIAL AND ADMINISTRATIVE PROBLEMS OF THE CITIES]

शहरी क्षेत्र के अन्तर्गत छोटे–छोटे नगरों से लेकर बड़े–बड़े राजधानी प्रदेश भी आते हैं। वैसे शहरी क्षेत्र एवं नगरों का एक दूसरे का पर्यायवाची भी मान लिया जाता है। यह सच है कि जिस प्रकार एक देहाती क्षेत्र में अलग–अलग बसा हुआ गांव औद्योगिक नगरों से भिन्न विशेषताओं वाला होता है उसी प्रकार जब एक छोटे नगर की तुलना राजधानी क्षेत्र के बड़े नगर से की जाये तो उनके बीच पर्याप्त अन्तर दिखाई देता है। एक देहाती काउन्टी में स्थित छोटे नगर तथा राजधानी प्रदेश के बीच न केवल समाजशास्त्रीय अन्तर ही रहते हैं वरन् दोनों के बीच नगरपालिका प्रशासन के *दृष्टिकोण के सम्बन्ध में भी पर्याप्त अन्तर रहते हैं। नगरों को अनेक भागों* में विभाजित किया जा सकता है उदाहरण के लिए औद्योगिक, व्यापारिक एवं यातायात के केन्द्र, सरकारी एवं शिक्षणात्मक समाज तथा खनिज एवं अन्य साधन स्रोतों पर आधारित नगर। नगरों के बीच इतनी विभिन्नतायें होने के कारण शहरी जनसंख्या के सम्बन्ध में कोई सामान्यीकरण नहीं किया जा सकता। इसके अतिरिक्त एक जैसे नगरों में भी अनेक आन्तरिक विभिन्नतायें पायी जाती हैं। एक बड़े शहर के अन्तर्गत उच्च वर्ग के निवासियों, केन्द्रीय व्यापारिक समाजों तथा औद्योगिक जिलों का अस्तित्व पाया जाता है। शहरी जनसंख्या में वातानुकूलित घरों से लेकर साधारण रहन–सहन वाले घरों तक होते हैं। एक उद्योग धन्धे के मजदूर एवं प्रबन्धक के बीच तथा कार्यालय के लिपिक कर्मचारियों एवं व्यावसायिक अधिकारियों के बीच पर्याप्त अन्तर पाया जाता है। *उनकी आर्थिक स्थिति असमान होने के कारण* उनके रहन–सहन में भारी असमानतायें पैदा हो जाती हैं।

संयुक्त राज्य अमरीका की एक बहुत बड़ी जनसंख्या अब राजधानी नगरों के आसपास शहरी जिलों में रहती है। यह स्थिति केवल राजधानी नगरों तक ही सीमित नहीं है। यातायात का विकास हो जाने के कारण छोटे नगरों की सीमायें भी अबाध्य नहीं रही है। प्राचीन काल में लोगों को

सुरक्षा एवं हिफाजत की दृष्टि से शहर की चाहर दीवारी के अन्दर ही रहना पड़ता था। आज इसकी आवश्यकता नहीं रही है। जहां कहीं भी भूमि सस्ती प्राप्त हो जाती है वहीं पर लोग घर बनाकर बसने लग जाते हैं। इन प्रकार वे इन शहरों से भी दूर रहते हैं जहां कि वे अपनी जीविका का उपार्जन करते हैं। शहरों की सीमाओं पर रहने वाले लोग पुलिस, सड़क, जनस्वास्थ्य, जन कल्याण प्रशासन आदि सेवाओं के लिए काउन्टी या टाउनशिप की सरकार पर निर्भर करते है। यदि वे लोग नगर सरकार द्वारा प्रदान किये जाने वाले जल अथवा अन्य उपयोगी सेवाओं को नहीं खरीद पाते थे तो उनको स्वयं ही कुए खोदकर या अन्य प्रकार से व्यवस्था कर लेने थे। जब यहां इन सेवाओं की माग अधिक जोर पकड़ने लगती तो इन प्रदेशों को पृथक नगर के रूप मे संयुक्त कर लिया जाता था। समाजशास्त्रीय दृष्टि से ये आंचलिक निवासी सम्पूर्ण शहरी समाज का एक अभिन्न भाग होते हैं तथा इनमें शहरी क्षेत्र का अनेक विशेषतायें होती हैं, उदाहरण के लिए उद्योग व्यापार एवं यातायात पर व्यवसाय की दृष्टि से निर्भरता आदि।

नगरों का वर्गीकरण

[Classification of Cities]

नगरों को उनकी सरकार के रूप, उनके क्षेत्र, सरकार का समर्थन करने की सामर्थ्य एवं आर्थिक क्षमता के आधार पर कई भागों में बांटा जा सकता है। एक नगरपालिका प्रशासन को जिन समस्याओं का सामना करना पड़ता है उनका अनुमान वहां के निवासियों के व्यवसाय को देखकर लगाया जा सकता है।

अन्तर्राष्ट्रीय नगर प्रबन्धक संघ द्वारा प्रकाशित नगरपालिका की वार्षिक पुस्तक में नगरों का वर्गीकरण, उनके प्रमुख आर्थिक आधार पर किया गया है। इस दृष्टि से नगरों को उत्पादनकर्ता, औद्योगिक, खेरूज, होलसेल, विमिश्रीकृत, डारमिटरी, शिक्षा केन्द्र, सरकार के केन्द्र, खनिज कस्बे, यातायात केन्द्र, मनोरंजन एवं स्वास्थ्य क्रियाओं के केन्द्र आदि भागों में बांटा जा सकता है।

(१) उत्पादक नगर वे होते हैं जिनकी ५० प्रतिशत या अधिक जनसंख्या उत्पादन के कार्यों में संलग्न है तथा खेरूज के व्यवसायों में ३० प्रतिशत से भी कम जनसंख्या लगी हुई है।

(२) औद्योगिक नगरों में शिल्पकार्य का परिमाण ५० प्रतिशत से अधिक होता है तथा खेरूज व्यवसाय का परिमाण ३० प्रतिशत से अधिक होता है।

(३) होलसेल नगर वे होते हैं जहां होलसेल व्यापार में लगे हुए कर्मचारियों की संख्या कुल कर्मचारियों की संख्या का २५ प्रतिशत होती है।

(४) खेरूज व्यवसाय नगरों में उन लोगों का प्रतिशत अधिक होता है जो कि खेरूज व्यवसाय में लगे हुए हैं तथा जहां शिल्पकार्य से उत्पादन की मात्रा २० प्रतिशत से भी कम है।

(५) विमिश्रीकृत नगर दो प्रकार के होते हैं, एक प्रकार के वे जहां पर कि शिल्पकला अधिक प्रभावशील होती है तथा खेरूज व्यवसाय गौण होता

[illegible]
वर्गीकरण के अतिरिक्त एक अन्य वर्गीकरण और भी किया जाता है जो कि अधिक विशेषीकृत है।

(६) डोरमिटरी नगर वे होते हैं जहाँ के निवासी अन्य नगरों में अथवा शिल्प कार्य करते हैं अथवा व्यापार करते हैं। इन नगरों में दूसरे नगरों के समाज केवल रैन बसेरा मात्र करने के लिए आते हैं। इन समुदायों को एक प्रकार से उपनगरीय भाग कहा जा सकता है जो कि राजधानी प्रदेश में रहते हैं। इन नगरों में कुछ का स्वतन्त्र अस्तित्व भी है।

(७) शिक्षणात्मक नगर उसको कहा जा सकता है जिसमें कालेज में भरती होने वालों का परिणाम कुल जनसंख्या के २० प्रतिशत से अधिक होता है।

(८) सरकारी केन्द्र नगर वे होते हैं जहाँ पर कि १५ प्रतिशत से अधिक जनता सरकारी पदों पर काम करती है।

(९) खान के नगर वे कहे जाते हैं जहाँ कि मजदूर शक्ति का १५ प्रतिशत भाग खानों के कार्यों में लगा हुआ होता है।

(१०) यातायात केन्द्रों में २५ प्रतिशत से भी अधिक निवासी यातायात सेवाओं या इससे मिलती जुलती सेवाओं में लगे रहते हैं।

(११) मनोरंजन तथा स्वास्थ्य के कार्यों के नगरों में १५ प्रतिशत से भी कम जनसंख्या रचना के काम में लगी होती है जब कि १० प्रतिशत से अधिक निवासी खाने-पीने के संस्थानों में कार्य करते हैं व होटलों, मनोरंजन गृहों, मनबहलाव के केन्द्रों तथा इनसे सम्बन्धित सेवाओं में भाग लेते हैं।

संयुक्त राज्य अमरीका के नगरों का विकास शक्तिशाली आर्थिक शक्तियों के विकास के साथ संयुक्त है। राष्ट्रीय एवं अन्तर्राष्ट्रीय लोगों से जब लोग इन नगरों में आकर बसने लगे तो इनके विकास की दिशा निश्चित हुई। राष्ट्रीय साधन समिति ने इस समस्या का वर्णन बड़े ही सुन्दर शब्दों में किया है। उसके कथनानुसार सामाजिक पृष्ठभूमि में भिन्न लोगों के इतने समूहों को मानवीय इतिहास में कभी भी एक स्थान पर इतने घनिष्ठ सम्पर्क में नहीं रखा गया। ऐसी स्थिति में यह आश्चर्यजनक नहीं माना जायेगा कि अमरीकी नगर जीवन में एकीकृत सामाजिक जीवन की स्थापना के लिए तथा एकीकृत संस्कृति के विकास के लिए बहुत कुछ प्रयास करने की आवश्यकता है। वर्तमान परिस्थितियों में सामाजिक एकरूपता की स्थापना होना बड़ा कठिन है। फिर भी यह एक आश्चर्यजनक तथ्य है कि संयुक्त राज्य अमरीका के शहरी जीवन में जातीय एवं राष्ट्रीय भेदभाव अधिक मनमुटाव के कारण नहीं बने हैं।

शहरी समाज की विशेषतायें

[Characteristics of the Urban Society]

संयुक्त राज्य अमरीका का शहरी समाज कई एक विशेषताओं से पूर्ण है। शहरों में जन्म एवं मृत्यु की दर को देखते हुए यह बड़ा कठिन काम बन

जाता है कि उनकी जनसंख्या को बढ़ाया जाये। अतीत काल में नगरपालिकाओं का विकास विदेशों एवं देश के अन्य भागों से आने वाले लोगों द्वारा ही हुआ है। शहरी परिवार प्रायः छोटे होते हैं, उनमें प्रायः बच्चे नहीं होते। इस दृष्टि से वे देहाती समाज से पूर्णतः भिन्न होते हैं। मातायें घर के बाहर कार्य करती हैं तथा घर के कार्यों को विभिन्न संस्थानों को प्रदान कर दिया जाता है। अनेक कारणों से शहरों में शादियां देर से होती हैं। वहां छोटे परिवार होते हैं तथा पति और पत्नी के बीच पृथक्करण एक आम बात होती है। वहाँ बड़ी शीघ्र ही तलाक दे दिये जाते हैं। दूसरी ओर देहाती वातावरण में शादियां जल्दी होती है, परिवार बड़े होते हैं तथा वैवाहिक सम्बन्ध अधिक स्थायी होते हैं। छोटे परिवारों एवं देर से शादी करने के पक्ष में यह तर्क दिया जाता है कि ऐसा होने पर ही जीवन स्तर को ऊंचा रखा जा सकता है। एक परिवार की आय तथा उसकी प्रजनन शक्ति के बीच आवश्यक सम्बन्ध है। शहरों में आय की मात्रा अधिक होती है इसी कारण यह समझा जाता है कि आय का प्रजनन शक्ति पर उल्टा असर पड़ता होगा। शहरों में स्त्रियों को रोजगार पाने के अधिक अवसर मिलते हैं। यह स्थिति बड़े परिवारों के विपरीत जाकर पड़ती है।

अमरीका के सामाजिक जीवन की एक अन्य समस्या यह है कि वहां नगरों की जनसंख्या तीव्र गति से बढ़ती जा रही है। यद्यपि यह वृद्धि आन्तरिक न होकर बाह्य है। प्रशासनिक अधिकारियों एवं राजनीतिज्ञों को तीव्र गति से बढ़ती हुई जनसंख्या एवं उससे उत्पन्न समस्याओं पर विचार करना होता है। उद्योग व्यापार एवं सेवाओं के विकास के कारण कार्य के अवसर बढ़ गये हैं। इसके परिणामस्वरूप जनसंख्या शहरी एवं राजधानी क्षेत्रों की ओर बढ़ती जा रही है। नगरों का आर्थिक दृष्टि से किया गया वर्गीकरण इस बात का स्पष्ट प्रतीक है कि इन नगरों में सेवा के कितने अवसर प्राप्त हो सकते है। इस समय नगर स्थानीय प्रजातन्त्र के मिश्रित स्थल (Melting pot) हैं क्योंकि देहाती क्षेत्रों से तथा विदेशों से लोग इन नगरों की ओर आकर्षित हो रहे हैं।

तीसरे, नगर अपने निवासियों की उम्र की दृष्टि से भी देहाती क्षेत्रों से पृथक होते हैं। विशेष रूप से बड़े शहरों में जहां पर कि लोग बाहर से आकर बसते हैं वहां के अधिकांश निवासी युवक वयस्क होते हैं। सन् १६३० में किये गये अध्ययन के आधार पर यह बताया जाता है कि नगरों में देहाती क्षेत्रों की अपेक्षा २० से ६४ वर्ष की उम्र वालों की संख्या अधिक थी जब कि १० से १६ तक की उम्र वाले अपेक्षाकृत कम थे। बड़े परिवार एवं जल्दी शादी हो जाने के कारण खेतों पर बच्चों की संख्या अधिक होती है। २० साल से नीचे की उम्र वाले लोगों की संख्या देहाती क्षेत्रों में शहरी केन्द्रों की अपेक्षा सदैव ही अधिक होती है। जॉन किन्नीमन (John Kinneman) के मतानुसार २० से ६५ वर्ष की उम्र वालों का प्रतिशत शहरी क्षेत्रों में देहाती क्षेत्रों की अपेक्षा अधिक होता है।[1]

1. *J. A. Kinneman, The Community in American Society*, New York, 1947, PP. 129-130.

चौथे, शहरों में स्त्रियों की संख्या पुरुषों की अपेक्षा अधिक होती है जब कि देहाती क्षेत्रों में महिलाओं की अपेक्षा पुरुषों की संख्या अधिक होती है। कुछ बड़े शहरों में केवल पुरुष ही बाहर से आकर बसे हैं तथा कुछ नगरों के बड़े कारखानों में पुरुषों के श्रम की जरूरत अधिक होती है। इन अपवादों को छोड़कर अन्य नगरों में स्त्रियों की संख्या अधिक होती है। शहरों की सरकार महिलाओं के लिए टाइप के कार्य तथा फाइलों से सम्बन्धित कार्य खोल देती हैं। इसके अतिरिक्त शहरों द्वारा महिलाओं को अनेक सचिवालयों, कार्यपालिका सम्बन्धी, एवं व्यावसायिक अवसर प्रदान किये जाते हैं।

महिलाओं को शहरों में गतिशील रोजगार प्राप्ति के अवसर होने के कारण ही उनकी प्रजनन शक्ति देहाती क्षेत्रों की महिलाओं से भिन्न होती है। नगर की स्त्रियां यह नहीं चाहती कि वे बार–बार बच्चे जनने तथा उनका पालन करने की मुसीबत में पड़ें; किन्तु देहाती क्षेत्रों में ऐसा नहीं होता।

नगर प्रशासन की समस्यायें
(Problems of the City Administration)

नगर का जीवन एवं उसकी सामाजिक, राजनैतिक आर्थिक तथा अन्य समस्यायें उसके प्रशासन पर आवश्यक रूप से प्रभाव डालती हैं। शहरों में भी निवास स्थान की दृष्टि से प्रायः दो भाग होते हैं एक ओर उच्च घराने के लोग शहर के बीचों बीच निवास करते हैं। ये जिन्दे जीवन की सुख-सुविधाओं की दृष्टि से सम्पन्न होते हैं। दूसरे भाग में निर्धन लोग रहते हैं। ये नगर की गन्दी बस्तियां होती हैं जहां कि नागरिक जीवन की सुविधायें तो प्राप्त ही नहीं होती साथ ही वातावरण अत्यन्त घृणित एवं अमानवीय होता है। गन्दी बस्तियों में भौतिक प्रगति का स्तर नीचा होता है तथा यह मूल शहर के भी स्तर पर प्रभाव डालता है। इन क्षेत्रों के विशेषाधिकार विहीन लोगों द्वारा जो समस्यायें पैदा की जाती हैं उनको केवल नगरों द्वारा ही नहीं सुलझाया जा सकता। संयुक्त राज्य अमेरीका के नगर जब गन्दी बस्तियों के लोगों को घर प्रदान करने की व्यवस्था करते हैं तो उसमें होने वाले खर्च के लिए उनको संघीय सरकार से कर्ज या योगदान प्राप्त करना होता है। स्थानीय गृहनिर्माण सत्तायें अपने कार्य उस समय तक सम्पन्न नहीं कर सकतीं जब तक कि संघीय सरकार द्वारा लगातार उनको अनुदान न दिया जाता रहे। गन्दी बस्तियों पर जब कर लगाया जाता है तो नगरपालिका को न के बराबर धन प्राप्त होता है किन्तु उसके द्वारा पुलिस, अग्नि रक्षा एवं जनस्वास्थ्य आदि के क्षेत्रों में जब सेवायें प्रदान की जाती हैं तो इनका एक बड़ा भाग इस गन्दी बस्तियों द्वारा ही प्राप्त किया जायेगा। ऐसी स्थिति में यह स्वाभाविक है कि नगर सरकार गन्दी बस्तियों पर किये जाने वाले खर्च को वसूल करने के लिए औद्योगिक सम्पत्तियों तथा सम्पन्न परिवारों पर अधिक कर लगाती है। प्रशासन को सामाजिक जीवन के इस गहरे अन्तर को देखते हुए समायोजन करना होता है।

नगर-प्रशासन की एक अन्य समस्या पारिवारिक सम्बन्धों को उचित रूप प्रदान करना होता है। नगरों में महिलाओं को घर से बाहर आसानी से रोजगार प्राप्त हो जाता है और इस प्रकार वे पारिवारिक बन्धनों से स्वतन्त्र

जाता है कि उनकी जनसंख्या को बढ़ाया जाये। अतीत काल में नगरपालिकाओं का विकास विदेशों एवं देश के अन्य भागों से आने वाले लोगों द्वारा ही हुआ है। शहरी परिवार प्रायः छोटे होते हैं, उनमें प्रायः बच्चे नहीं होते। इस दृष्टि से वे देहाती समाज से पूर्णतः भिन्न होते हैं। माताये घर के बाहर कार्य करती हैं तथा घर के कार्यों को विभिन्न संस्थानों को प्रदान कर दिया जाता है। अनेक कारणों से शहरों में शादियां देर से होती हैं। वहां छोटे परिवार होते हैं तथा पति और पत्नी के बीच पृथक्करण एक आम बात होती है। वहां बड़ी शीघ्र ही तलाक दे दिये जाते हैं। दूसरी ओर देहाती वातावरण में शादियां जल्दी होती है, परिवार बड़े होते हैं तथा वैवाहिक सम्बन्ध अधिक स्थायी होते हैं। छोटे परिवारों एवं देर से शादी करने के पक्ष में यह तर्क दिया जाता है कि ऐसा होने पर ही जीवन स्तर को ऊंचा रखा जा सकता है। एक परिवार की आय तथा उसकी प्रजनन शक्ति के बीच आवश्यक सम्बन्ध है। शहरों में आय की मात्रा अधिक होती है इसी कारण यह समझा जाता है कि आय का प्रजनन शक्ति पर उल्टा असर पड़ता होगा। शहरो में स्त्रियों को रोजगार पाने के अधिक अवसर मिलते हैं। यह स्थिति बड़े परिवारों के विपरीत आकर पड़ती है।

अमरीका के सामाजिक जीवन की एक अन्य समस्या यह है कि वहां नगरों की जनसंख्या तीव्र गति से बढ़ती जा रही है। यद्यपि यह वृद्धि आन्तरिक न होकर बाह्य है। प्रशासनिक अधिकारियों एवं राजनीतिज्ञों को तीव्र गति से बढ़ती हुई जनसंख्या एवं उससे उत्पन्न समस्याओं पर विचार करना होता है। उद्योग व्यापार एवं सेवाओं के विकास के कारण कार्य के अवसर बढ़ गये हैं। इसके परिणामस्वरूप जनसंख्या शहरी एवं राजधानी क्षेत्रों की ओर बढ़ती जा रही है। नगरों का आर्थिक दृष्टि से किया गया वर्गीकरण इस बात का स्पष्ट प्रतीक है कि इन नगरो में सेवा के कितने अवसर प्राप्त हो सकते है। इस समय नगर स्थानीय प्रजातन्त्र के मिश्रित स्थल (Melting pot) हैं क्योंकि देहाती क्षेत्रों से तथा विदेशों से लोग इन नगरों की ओर आकर्षित हो रहे हैं।

तीसरे, नगर अपने निवासियों की उम्र की दृष्टि से भी देहाती क्षेत्रों से पृथक होते हैं। विशेष रूप से बड़े शहरों में जहां पर कि लोग बाहर से आकर बसते है वहां के अधिकांश निवासी युवक वयस्क होते हैं। सन् १६३० में किये गये अध्ययन के आधार पर यह बताया जाता है कि नगरो में देहाती क्षेत्रों की अपेक्षा २० से ६४ वर्ष की उम्र वालों की संख्या अधिक थी जब कि १० से १६ तक की उम्र वाले अपेक्षाकृत कम थे। बड़े परिवार एवं जल्दी शादी हो जाने के कारण खेतो पर बच्चो की संख्या अधिक होती है। २० साल से नीचे की उम्र वाले लोगों की संख्या देहाती क्षेत्रों में शहरी केन्द्रों की अपेक्षा सदैव ही अधिक होती है। जॉन किन्नीमन (John Kinneman) के मतानुसार २० से ६५ वर्ष की उम्र वालों का प्रतिशत शहरी क्षेत्रों में देहाती क्षेत्रों की अपेक्षा अधिक होता है।[1]

1. *J. A. Kinneman*, The Community in American Society, New York, *1947*, *PP. 129-130.*

दूसरे, शहरों में स्त्रियों की संख्या पुरुषों की अपेक्षा अधिक होती है जब कि देहाती क्षेत्रों में स्त्रियों की अपेक्षा पुरुषों की संख्या अधिक होती है। कुछ बड़े शहरों में केवल पुरुष ही बाहर से आकर बसते हैं तथा कुछ नगरों के बड़े कारखानों में पुरुषों के श्रम की अपेक्षा अधिक होती है। इन अपवादों को छोड़कर अन्य नगरों में स्त्रियों की संख्या अधिक होती है। शहरों की सरकार महिलाओं के लिए दफ्तर के कार्य तथा कारखानों से सम्बन्धित कार्य प्रदान करती है। इसके अतिरिक्त शहरों द्वारा महिलाओं को अन्य अस्पतालों, नगर-पालिका सम्बन्धी, एवं व्यावसायिक अवसर प्रदान किये जाते हैं।

महिलाओं को शहरों में व्यावसायिक रोजगार प्राप्ति के अवसर होने के कारण ही उनकी प्रजनन शक्ति देहाती क्षेत्रों की महिलाओं से निम्न होती है। नगर की स्त्रियां यह नहीं चाहती कि वे बार-बार बच्चे जनने तथा उनका पालन करने की मुसीबत में पड़ें, किन्तु देहाती क्षेत्रों में ऐसा नहीं होता।

नगर प्रशासन की समस्यायें
(Problems of the City Administration)

नगर का जीवन एवं उसकी सामाजिक राजनैतिक आर्थिक तथा अन्य समस्यायें उसके प्रशासन पर व्यापक रूप से प्रभाव डालती हैं। शहरों में आवास स्थान की दृष्टि से प्रायः दो भाग होते हैं एक ओर उच्च घराने के लोग शहर के बीचों बीच निवास करते हैं। ये जीवन की सुख सुविधाओं की दृष्टि से सम्पन्न होते हैं। दूसरे भाग में निर्धन लोग रहते हैं। ये नगर की गन्दी बस्तियां होती हैं जहां कि नागरिक जीवन की सुविधायें भी प्राप्त नहीं होती साथ ही वातावरण अत्यन्त दूषित एवं अमानवीय होता है। गन्दी बस्तियों में नैतिक प्रगति का स्तर नीचा होता है तथा यह मूल शहर के भी स्तर पर प्रभाव डालता है। इन क्षेत्रों के विशेषाधिकार विहीन लोगों द्वारा जो समस्यायें पैदा की जाती हैं उनको केवल नगरों द्वारा ही नहीं सुलझाया जा सकता। संयुक्त राज्य अमरीका के नगर जब गन्दी बस्तियों के लोगों को घर प्रदान करने की व्यवस्था करने का प्रयत्न करते हैं तो उसमें होने वाले व्यय के लिए उनको संघीय सरकार से कर्ज या योगदान प्राप्त करना होता है। स्थानीय गृहनिर्माण संस्थायें अपने कार्य उस समय तक सम्पन्न नहीं कर सकतीं जब तक कि संघीय सरकार द्वारा लगातार उनको अनुदान न दिया जाता रहे। गन्दी बस्तियों पर जब कर लगाया जाता है तो नगरपालिका को न के बराबर धन प्राप्त होता है किन्तु उसके द्वारा पुलिस अग्नि रक्षा एवं जनस्वास्थ्य आदि के क्षेत्रों में जब सेवायें प्रदान की जाती हैं तो इनका एक बड़ा भाग इन गन्दी बस्तियों द्वारा ही प्राप्त किया जायेगा। ऐसी स्थिति में यह स्वाभाविक है कि नगर सरकार गन्दी बस्तियों पर किये जाने वाले खर्च को वसूल करने के लिए औद्योगिक सम्पत्तियों तथा सम्पन्न परिवारों पर अधिक कर लगाती है। प्रशासन को सामाजिक जीवन के इस गहरे अन्तर को देखते हुए समायोजन करना होता है।

नगर प्रशासन की एक अन्य समस्या पारिवारिक सम्बन्धों को उचित रूप प्रदान करना होता है। नगरों में महिलाओं को घर से बाहर आसानी से रोजगार प्राप्त हो जाता है और इस प्रकार वे पारिवारिक बन्धनों से स्वतन्त्र

हो जाती हैं। नगरपालिका के सामाजिक कार्यकर्ता को इस प्रवृत्ति में पर्याप्त सतुलन स्थापित करना होता है ताकि यह पारिवारिक विघटन का कारण न बन जाये। इस समस्या का समाधान करने के लिए संगठित मनोरंजन, बाल अपराधों की रोक-थाम आदि के सम्बन्ध में प्रावधान किये जाते हैं किन्तु केवल लोक प्रशासक ही पारिवारिक सम्बन्धों की समस्याओं को नहीं सुलझा सकता। इस कार्य में चर्च स्वेच्छापूर्ण संस्थायें, समाज के अनेक अभिकरण तथा ऐसी ही शहरी सत्तायें हाथ बटायें तो काम हो सकता है।

नगर प्रशासन की तीसरी समस्या यह है कि शहरी जनसंख्या सम्पत्ति के विरुद्ध अनेक अपराध करती है। व्यापारिक कार्यों में नियमों के उल्लघन एवं यौन सम्बन्धी अपराधों के अवसर पर्याप्त मात्रा में होते हैं। ऐसी स्थिति में नगर की पुलिस शक्ति को पूरे ध्यान के साथ कार्य करना होता है। पुलिस अभिकरण उच्च रूप से प्रशिक्षित होने चाहिए ताकि वे अपराधों को दबा सकें तथा उनको रोक सकें।

नगर प्रशासन की चौथी समस्या का सम्बन्ध गृहनिर्माण से है। द्वितीय विश्व युद्ध के बाद जो करोड़ों सैनिक लौट कर आये उनके लिए घर की व्यवस्था करना जरूरी था। जो लोग यह स्वप्न संजोये हुए थे कि युद्ध समाप्त होते ही उनको अच्छे घर रहने को प्राप्त होंगे, उन्हें घोर निराशा हुई। घर की रचना का सामान तेज होने के कारण इसकी अनुपूर्ति करने के लिए लोगों ने शहर की सीमा से बाहर सस्ती जमीनें लेना प्रारम्भ किया।

पांचवें, नगरपालिकाओं को ऐसी अनेक प्रशासनिक समस्याओं का सामना करना होता है जो कि उद्योग एवं जनसंख्या के एक स्थान पर एकत्रित होने से पैदा होती है। फैक्ट्रियों के धुंए को शहर की ओर जाने से रोकने के लिए पर्याप्त अध्यादेश बनाना जरूरी था। शहर की इमारतों को इस प्रकार बनाने की व्यवस्था की जानी होती है कि बीमारी से रक्षा हो सके तथा स्वास्थ्य की दृष्टि से उपयोगी रहे। मल, कीचड़ एवं अन्य गन्दगियों को साफ करने के लिए प्रावधान करने होते हैं। अनावश्यक शोर को मिटाने के लिए तथा इससे शहरी जनता को बचाने के लिए नगर सरकार द्वारा अध्यादेश जारी किये जाते हैं। गन्दी बस्तियों को मिटा कर तथा शोर, गन्दगी तथा यातायात की परेशानियों को मिटाकर ही शहरों को आकर्षक बनाया जा सकता है।

छोटे नगर में तथा राजधानी क्षेत्र के उच्चवर्गीय नगर क्षेत्र में जीवन को आनन्ददायक बनाने की ओर लगातार प्रयास किये जा रहे हैं। बड़ा नगर निश्चित रूप से व्यक्ति के जीवन के लिए सकटपूर्ण होता है तथा यह नगरपालिका प्रशासन के लिए एक जटिल व्यवस्था की माग करता है जिसमें कि प्रति व्यक्ति खर्चा बढ़ जायेगा। बड़े नगरों में प्रशासन व्ययशील एवं जटिल होता है किन्तु दूसरी ओर वहां शिक्षण संस्थायें कला केन्द्र संगीत कार्यक्रम, रंगमंच एवं सांस्कृतिक कार्यक्रम की व्यवस्था की जाती है। अपनी अनेक कमजोरियों के होते हुए भी राजधानी प्रदेश के जीवन स्तर ने प्राय: प्रत्येक देशवासी को अपनी ओर आकर्षित किया है। लोग देहाती क्षेत्रों में रहकर कृषक का जीवन व्यतीत करने की अपेक्षा शहरी क्षेत्रों में रहकर कारखानों में रहना पसन्द करते हैं।

प्रशासन, राज्य एव सेवाओं के सम्बन्ध मे शहरी व देहाती दृष्टिकोण

[Urban and Rural Attitudes towards Administration, State and Services]

मि० ब्रोमेज (A W Bromage) के कथनानुसार नगरो म सामाजिक एव प्रशासकीय समस्यायें इतनी जटिल एव तकनीकी हो गई हैं इसीलिए लोक प्रशासन के सम्बन्ध म शहरी दृष्टिकोण देहाती दृष्टिकोण से भिन्न होता है।[1] यह भिन्नता केवल लोक प्रशासन के क्षेत्र तक ही सीमित नही रहती वरन् यह *राज्य के रूप एव कार्यों के सम्बन्ध म तथा स्थानीय सत्ता द्वारा प्रदान* की जाने वाली सेवाओं के सम्बन्ध म वैसे ही लागू हो जाती है।

प्रशासकीय दृष्टि से देहाती काउन्टी तथा टाउन मे इस बात पर अधिक जोर दिया जाता है कि प्रशासक गैर-विशेषज्ञ हो तथा उसे थोडे ही समय के लिए निर्वाचित किया जाये। इस प्रकार टाउनशिप के क्लर्क, कोषाध्यक्ष पर्यवेक्षक, शान्ति के न्यायाधीश तथा अन्य प्रशासकों को कम *समय के लिए जनता द्वारा निर्वाचित किया जाता है। यह निर्वाचन* प्राय पक्षपातपूर्ण होता है। यह प्रक्रिया उस समय अधिक उपयोगी थी जब कि लोक प्रशासन का रूप अपेक्षाकृत सरल था। उस समय निर्वाचित गैर विशेषज्ञ अधिकारी काउन्टी या टाउनशिप का प्रशासन भली प्रकार कर सकता था। टाउनशिप में कर्मचारियों की नियुक्ति नागरिक सेवा परीक्षा के आधार पर अथवा योग्यता व्यवस्था के आधार पर नहीं की जाती थी। इस प्रक्रिया को नगरों की अपेक्षा देहाती काउन्टीज मे बहुत कम प्रयुक्त किया जाता था। योग्यता व्यवस्था को प्राय उन बडी काउन्टीज म अपनाया जाता था जहा कि बहुत सारे कर्मचारियो की नियुक्ति करना होता है। देहाती काउन्टीज म योग्यता व्यवस्था के अभाव का परिणाम यह हुआ कि वहाँ लूट प्रणाली का प्रभाव बढ गया। काउन्टी मण्डल तथा *काउन्टी अधिकारी अपने स्वय के निर्णय के आधार पर कर्मचारियों की* नियुक्ति करते थ तथा उनको पद विमुक्त कर देते थे। इससे लूट प्रणाली के लिए दरवाजे पूरी तरह से खुले रहे किन्तु फिर भी इसका अर्थ यह नहीं था कि योग्यता एव कार्यकुशलता की ओर ध्यान दिए बिना ही राजनैतिक आधार पर नियुक्तिया कर दी जाए। वैसे नगरो में कर्मचारियों को भर्ती करना और उन्हें कभी भी हटा देना एक अनौपचारिक प्रक्रिया बन गई थी। इसके लिए मापदण्डों, परीक्षा की प्रणाली मूल्याकन, सेवाकालीन प्रशिक्षण आदि बातों का ध्यान नही रखा जाता था।

---

1. "*Because of the social and administrative problems become* so complex and technical in cities, urban attitudes towards *the organization of public administration differs materially* from rural views"

—*A W Bromage*, Introduction to Municipal Govt. and Administration, II Edition, New York, 1957, P. 66.

देहाती क्षेत्रों में व्यक्तियों की प्राय: यह सामान्य प्रकृति पाई जाती है कि वे मुख्य कार्यपालिका में पाई जाने वाली एकीकृत शक्ति का विरोध करते हैं। काउन्टीज तथा टाउनशिप की अधिकांश जनता लोक प्रशासन की ऐसी व्यवस्था को पसन्द करती है जिसमें कि मुख्य कार्यपालिका न हो। राज्य के संविधानों एवं कानूनों द्वारा शक्तियां एवं कर्तव्य व्यक्तिगत रूप से काउन्टी एवं टाउनशिप के प्रशासकों को सौंप दिये जाते है। एक नगर प्रबन्धक अथवा शक्तिशाली मेयर के रूप में अधिकांश राज्यों की काउन्टीज में कोई मुख्य कार्यपालिका प्राप्त नहीं होती। इसके विपरीत शहरी जनसंख्या लोक प्रशासन में एकीकृत कार्यपालिका सत्ता पर निर्भर करती है। शक्तिशाली मेयर और परिषद-प्रबन्धक व्यवस्थाओं के अधीन यह व्यवस्था की जाती है कि विभागीय अध्यक्षों की नियुक्ति मेयर अथवा प्रबन्धक द्वारा की जाती है। नगरपालिका के कर्मचारियों की नियुक्ति योग्यता व्यवस्था के आधार पर होती है। मेयर तथा परिषदों का कार्यकाल भी अनेक नगरों में बढ़ा कर चार साल कर दिया गया है। नगरपालिका के चार्टरों द्वारा नगर प्रबन्धक का कार्यकाल प्राय: निश्चित नहीं किया जाता वरन् उसे नगर परिषद की इच्छा पर छोड़ दिया जाता है। इसके परिणामस्वरूप प्रबन्धकों द्वारा अपने कार्यकाल को निर्वाचित मेयरों की अपेक्षा अधिक बढ़ा लिया जाता है। इन प्रवृत्तियों के अतिरिक्त शहरी जनसंख्या को व्यावसायिक प्रशासकों का कार्य स्वीकार करने के लिए बाध्य किया जाता है। उनको अल्पकालीन निर्वाचित गैर विशेषज्ञ अधिकारियों की सेवाएं प्रदान नहीं की जाती। नगर की सेवाओं की प्रकृति कुछ ऐसी होती है कि उनके लिए विशेषज्ञ अधिकारियों का होना अत्यन्त अनिवार्य समझा जाता है। नगर द्वारा प्रबन्धित अग्नि रक्षा, स्वास्थ्य एवं जनकार्य आदि को उस समय तक सुधारा नहीं किया जा सकता जब तक कि तकनीकी रूप से उत्तरदायी प्रशासक इन कार्यों को न सम्भालें।

बड़े शहरों में पुलिस कर्मचारी नागरिक सेवा परीक्षाओं के बाद सेवा में प्रवेश पाते हैं। वे जब उत्तरदायी कार्यों को सम्पन्न करते हैं उससे पूर्व उन्हें प्रशिक्षण प्राप्त करना होता है। वे सेवाकालीन प्रशिक्षण प्राप्त करते हैं तथा पदोन्नति की परीक्षाओं के माध्यम से आगे बढ़ते जाते हैं। उनको केवल औपचारिक प्रक्रियाओं को अपनाने के बाद ही सेवा से हटाया जा सकता है। बड़े नगरों में पुलिस प्रशासन को पुराने और अनौपचारिक सिद्धान्त 'भर्ती करो और हटाओ' के आधार पर सफलतापूर्वक संचालित नहीं किया जा सकता। [illegible] अधिकारियों की जरूरत [illegible] ...ने के लिए अतिरिक्त [illegible] नगरपालिका के पुलिस प्रशासन को व्यावसायिक बना दिया। शहरी काउन्टीज में कर्मचारियों की संख्या, तकनीकी समस्याएं तथा राज्य की पुलिस से प्रतियोगिता के परिणामस्वरूप नगराधिपों को सेवाकालीन प्रशिक्षण की ओर अधिक ध्यान देना पड़ा। शहरी एवं देहाती जनसंख्या की प्रकृति में भेद के आधार पर ही दोनों क्षेत्रों के प्रशासन भी अलग-अलग प्रकार के हो जाते हैं।

देहाती क्षेत्रों में सम्पत्ति का मूल्यांकन करते समय अधिकारी वस्तुस्थिति को देखकर ही अपना कार्य करते हैं। वे सामान्य रूप से अपने

गुणात्मक ज्ञान के आधार पर यह पता लगा लेते हैं कि किस क्षेत्र में कौनसा घर अधिक महत्वपूर्ण है तथा उसका मूल्य कितना हो सकता है। इस प्रकार वह मूल्यांकित की गई सम्पत्ति पर कर निर्धारित करता है किन्तु नगरों की सम्पत्ति का मूल्यांकन इस सरल तरीके द्वारा नहीं किया जा सकता, वहां इन कार्यों के लिए तकनीकी प्रक्रिया अपनानी होती है। उनके कार्यालय के कर्मचारियों द्वारा विभिन्न क्षेत्रों के नक्शे बनाए जाते हैं, सम्पत्तियों का सर्वेक्षण किया जाता है तथा कार्डों पर उनकी विशेषताओं को अंकित कर लिया जाता है। वे सम्पत्ति को विभिन्न श्रेणियों में वर्गीकृत करते हैं। प्रति वर्गफुट के हिसाब से उसका निर्माण मूल्य निर्धारित करते हैं। इसके अतिरिक्त व सम्पत्ति के मूल्यांकन के सम्बन्ध में अन्य कई एक तकनीकी प्रक्रियाएं भी अपनाते हैं। वर्तमान समय में सहायक कार्यों (Auxiliary Functions) में व्यवसायिकता का प्रसार हो गया है। बजट, मूल्यांकन लेखा कार्य, खरीददारी एवं सेवीवर्ग का प्रशासन व्यावसायिक आधार पर किया जाता है। दूसरी ओर अन्य सेवाएं (Line Services) जैसे पुलिस अग्नि, स्वास्थ्य, वन कार्य एवं अन्य उपयोगी सेवाएं भी विशेषज्ञ द्वारा प्रदान की जाती हैं। इस स्थिति को देखकर शहरी जनसंख्या इस बात से प्रभावित हो चुकी है कि नगरपालिका प्रशासन को संचालित एवं समर्थन करने के लिए प्रशिक्षित प्रबन्धक होने चाहिए। स्थानीय जनता की यह प्रवृत्ति रहती है कि वह स्थानीय प्रशासन का कार्य एवं स्थानीय लोगों को सौंपना चाहती है जो कि लम्बे समय से उस क्षेत्र में निवास कर रहे हैं। नगरों ने इस परम्परावादी विचार से बाहर निकलने की प्रवृत्ति का विकास किया है तथा उन्होंने अन्य नगरों एवं अन्य राज्यों के योग्य प्रबन्धकों को नियुक्त करने की परम्पराएं डाली हैं।

शहरी एवं देहाती जनता का दृष्टिकोण न केवल प्रशासनिक संगठन के बारे में भिन्न तथा विपरीत होता है वरन् राज्य व्यवस्थापिकाओं के बारे में भी उनके मत एक जैसे नहीं मिलते। यदि हम जनसंख्या के आधार पर विचार करें तो पाएंगे कि शहरों का पूरी तरह से प्रतिनिधित्व नहीं किया जाता। दूसरी ओर देहाती काउन्टीज का प्रतिनिधित्व अपेक्षाकृत अधिक किया जाता है। देहाती जनसंख्या को इस बात का पूरा-पूरा विश्वास रहता है कि व्यवस्थापिका में उसके प्रभाव का भार अधिक रहेगा तथा स्थानीय अधिकारियों की संस्थाओं एवं राज्य की राजधानियों के प्रतिनिधियों द्वारा वे व्यवस्थापिका पर मनचाहा प्रभाव डाल सकते हैं। ऐसी स्थिति में यह स्वाभाविक है कि देहाती जनता राज्य के अधिक नियन्त्रण का समर्थन करे। दूसरी ओर नगरों की स्थिति उससे विपरीत है। वहां की जनता राज्य की व्यवस्थापिका के नियन्त्रण के विरुद्ध प्रतिक्रिया करती है। नगरों द्वारा विशेष अधिनियम व्यवस्थापन (Special Act Legislation) का विरोध किया गया है तथा ऐच्छिक चार्टर कानूनों (Optional Charter Laws) पर जोर दिया गया है जिनको कि स्थानीय मत द्वारा स्वीकार किया जाता है। नगरों की जनता ने संवैधानिक सिद्धांत के रूप में होम रूल (Home Rule) की मांग की है। नगरों की जनता नगरपालिका लीग एवं अमरीकी नगरपालिका संघों के द्वारा राज्य की व्यवस्थापिकाओं एवं कांग्रेस का ध्यान शहरी समस्याओं की ओर

आकर्षित करती है। नगरों द्वारा पर्याप्त संघीय अनुदान एवं राज्यों द्वारा एकत्रित कर में से हिस्से की मांग की जाती है। नगर सदैव ही राज्यों से कर लगाने की व्यापक शक्तियां मांगते रहते हैं और अपने कार्यों को सम्पन्न करने के लिए अधिक कानूनी शक्तियों की आवश्यकता जाहिर करते हैं।

नगरों के सम्बन्ध में मुख्य समस्या यह है कि उनके आकार, आर्थिक महत्व एवं आधुनिक समस्याओं पर विचार करते हुए उनकी ओर पर्याप्त ध्यान नहीं दिया जाता। इसके मूल कारण का वर्णन करते हुये मेयरों के संयुक्त राज्य सम्मेलन में यह बताया गया था कि अधिकांश राज्य व्यवस्थापिकाएं देहाती चुनाव क्षेत्रों वाले सीनेटरों तथा प्रतिनिधियों के प्रभुत्व में रहती हैं और सम्भवतः यही वह मुख्य कारण है जिसके फलस्वरूप नगरों को उतना महत्व नहीं दिया जाता जितना कि उनकी जनसंख्या एवं आर्थिक महत्व के आधार पर दिया जाना चाहिए।[1]

आज भी शहरी क्षेत्रों को राज्यों की व्यवस्थापिकाओं में पर्याप्त प्रतिनिधित्व नहीं दिया जाता है। अधिकांश राज्य उनकी व्यवस्थापिकाओं को जनसंख्या के शहरीकरण के साथ समायोजित करने में असफल रहे हैं। वस्तुस्थिति यह है कि देहाती क्षेत्रों की अधिकांश जनसंख्या शहरी क्षेत्रों को जा चुकी है। अब देहाती क्षेत्र अपनी जनसंख्या के अनुपात से अधिक प्रतिनिधि राज्य की व्यवस्थापिकायें भेजते हैं किन्तु नगरों की जनसंख्या अधिक होते हुए भी वहां से अब भी उतने ही प्रतिनिधि लिए जाते हैं जितने कि कम जनसंख्या होने पर लिए जाते थे।

यद्यपि राज्यों की व्यवस्थापिकाओं में प्रतिनिधित्व बहुत कुछ शहरी क्षेत्रों के हितों के विरुद्ध है किन्तु फिर भी यह स्थिति सभी राज्यों में समान रूप से वर्तमान नहीं है अथवा व्यव-थापिका की सभी शाखाओं में नहीं है। कुछ राज्यों में यद्यपि स्थिति को सुधारने की ओर प्रयास किये जा रहे हैं किन्तु फिर भी कुल मिलाकर स्थिति शहरों के विपरीत है।

स्थानीय एवं देहाती जनसंख्या का लोक प्रशासन के प्रति एवं राज्य व्यवस्थापिकाओं के प्रति पृथक्-पृथक् एवं विरोधी दृष्टिकोण देखने के बाद यह देखना भी मनोरंजक रहेगा कि स्थानीय सरकार द्वारा प्रदान की जाने वाली सेवाओं की संख्या एवं प्रसार के सम्बन्ध में भी दोनों के बीच पर्याप्त असमानताएं पाई जाती हैं। शहरों की जनसंख्या अधिक सेवाओं की मांग नहीं करती किन्तु जिन सेवाओं की मांग करती है उनकी व्यापकता अधिक होती है। शहरी क्षेत्रों द्वारा जिन सेवाओं की मांग की जाती है

---

1. "The fact that most state legislatures are dominated by senators and representatives with rural constituencies is almost always given as the basic reason why the cities do not receive the consideration which their population and economy imortance merit"

—The United States Conference of Mayors, You and Your City, Washington, D.C., 1946, P 3

वे तात्कालिक होती हैं; उदाहरण के लिये अग्निरक्षा को लिया जा सकता है। जनहित की दृष्टि से यह अत्यन्त आवश्यक है कि अग्निरक्षा स्टेशन को इतना दूर रखा जाए कि जहाँ आवश्यकता पड़ने पर तुरन्त ही सूचना भेजी जा सके। इसका अर्थ यह हुआ कि अग्निसेवा से सम्बन्धित साधनों एवं सेवीवर्ग को केन्द्रीय स्थान पर रखने तथा उसकी शाखाएं खोलने के कार्य को सर्वाधिक क्षेत्र को देखने के बाद किया जाना चाहिये। ऐसी व्यवस्था की जानी चाहिये कि दुर्घटनास्थल से फोन किया जाए, उसके कुछ ही मिनट बाद सहायता पहुंच जावे। जनकार्यों एवं उपयोगिता-पूर्ण सेवाओं की दृष्टि से नगर का निवासी जल-वितरण, यातायात सुधार, बेकार चीजों को हटाने, गलियों की सफाई करने आदि कार्यों के लिए नगर निगम पर आश्रित रहता है। नगरों द्वारा नगरपालिका संस्थाओं से न केवल मौलिक सेवाओं की मांग की जाती है वरन कुछ अन्य सेवाओं की भी मांग की जाती है जिसके आधार पर शहरी जीवन को अच्छा बनाया जा सके। नगर-पालिका की पुलिस को बाल-अपराधों को रोकने, पापों को दबाने, उपद्रवों को मिटाने में विशेषीकृत ज्ञान प्राप्त करना होता है। नगरों में पार्क तथा खेलने के मैदानों की व्यवस्था की जाती है तथा संगठित मनोरंजनात्मक कार्यक्रमों को प्रसारित किया जाता है।

दूसरी ओर देहाती परिवारों द्वारा इन जटिल सेवाओं को इतनी व्या-पकता के साथ नहीं माना जाता जितना कि इनको नगर की जनता द्वारा माना जाता है। गांवों की जनता प्रायः एक आत्मनिर्भर इकाई होती है। उसमें जल वितरण की सरकारी व्यवस्था की आवश्यकता नहीं होती। वहां गन्दगी को उठाने के लिए सरकारी सेवकों की जरूरत नहीं होती। वहां पानी के लिए कुंए खोद लिए जाते हैं और गन्दगी की व्यवस्था के लिए कूड़ा घर बना लिए जाते हैं। नगराधिप का संगठन अर्ध व्यावसायिक होता है। वह बिना अधिक विशेषज्ञता प्राप्त किए आवश्यक सेवाओं को प्रदान करता है। जटिल अपराधों एवं गम्भीर अव्यवस्था के मामलों को राज्य की पुलिस को सौंप दिया जाता है। इनके अतिरिक्त अन्य कार्य गैर विशेषज्ञ देहाती पुलिस द्वारा ही सम्पन्न किए जाते हैं। अग्नि रक्षा सेवा का इन क्षेत्रों में या तो अभाव रहता है अथवा काउन्टी या टाउनशिप के अग्नि रक्षा दल द्वारा ये सेवाएं प्रदान की जाती हैं। संगठित मनोरंजनात्मक कार्यक्रम एवं विशेष सुविधाएं प्रदान ही नहीं की जातीं। अनेक क्षेत्रों में देहाती मनोविज्ञान कम सेवाओं की मांग करता है। कभी-कभी तो इसका कारण यह होता है कि ये देहाती क्षेत्र भौगोलिक दृष्टि से अलग-अलग बसे होते हैं और दूसरे समय देहाती व्यक्तिवादी विचारधारा इसका कारण बन जाती है जिसके अनु-सार देहाती जनता लोक प्रशासन के लिए योगदान देना नहीं चाहती। देहाती जनता प्रायः उन सेवाओं की मांग करती है जो कि उसकी आवश्यकताओं की रुचियों के अत्यन्त नजदीक हैं। उदाहरण के लिए सड़कें और स्कूल से सम्बन्धित सेवाओं की मांग वह उससे कम नहीं करती जो कि शहरी जनता द्वारा की जाती है।

शहरी क्षेत्रों पर सरकारी विनियमों का अधिक नियन्त्रण रहता है। शहरों में चलते समय यातायात अधिकारी यातायात का प्रकाश रुकने का

चिन्ह, कार न रोकने का सूचक, कार चलाने का मीटर, एवं यातायात टिकट आदि के द्वारा लोक प्रशासन व्यक्ति के जीवन को नियमित करता है। शहर का निवासी इस प्रकार के नियन्त्रण की आशा करता है तथा उससे उसे कोई आश्चर्य नहीं होता। एक व्यक्ति सार्वजनिक गली में पूरी रात अपनी कार को खड़ी रख सकेगा अथवा नहीं यह नगर सरकार के अध्यादेशों द्वारा निर्धारित किया जाता है। जीवन के व्यवहार को प्रतिबन्धित करने वाले ये विभिन्न अध्यादेश सार्वजनिक व्यवस्था बनाए रखने के लिए, सार्वजनिक सुरक्षा को प्रोत्साहन देने के लिए और पड़ोस में शान्ति बनाए रखने के लिए महत्वपूर्ण समझे जाते हैं। नगर सरकार द्वारा ही यह तय किया जाता है कि एक व्यक्ति नगरपालिका के जल का उपयोग किस समय से किस समय तक कर सकेगा। देहाती क्षेत्रों में नियमन की आवश्यकता एवं महत्व इतना नहीं होता किन्तु नगरों द्वारा इन नियमनों को जन हित की दृष्टि से स्वीकार कर लिया जाता है। नगर का निवासी अपने प्रतिदिन के जीवन में सरकारी नियमनों का अभ्यस्त हो जाता है क्योंकि वह जानता है कि नियमनों के अभाव में अराजकता की स्थिति पैदा हो जाएगी। सेवाओं की भांति विनियमन के लिए भी सेवी वर्ग की आवश्यकता होती है। शहरों के प्रशासन में सेवी वर्ग पर सबसे अधिक व्यय किया जाता है।

नगरपालिका का प्रशासन घनिष्ठ रूप से बसी हुई जनता द्वारा उत्पन्न की गई समस्याओं के प्रति संगठित सरकार की प्रतिक्रिया है। शहरी क्षेत्र में अग्नि रक्षा, यातायात सेवाएं, सामाजिक सेवाएं, बाल अपराधों का अन्त, कम आय वालों के लिए गृह आदि से सम्बन्धित सेवाएं प्रदान की जाती हैं। ये सेवाएं नगर के जीवन का आवश्यक भाग हैं।

४

नगर सरकार के आधार-स्तम्भ

[THE FOUNDATION STONES OF CITY GOVT]

समस्त मानवीय क्रियाओं का एक सैद्धान्तिक पहलू होता है जिसके आधार पर उनको नियोजित किया जाता है तथा क्रियान्वित किया जाता है। मनुष्य द्वारा व्यक्तिगत जीवन में तथा सामाजिक जीवन में जो कुछ भी किया जाता है उसके कुछ मार्गदर्शक सिद्धान्त होते हैं जिनके आधार पर उनको ढाला जाता है। नगर सरकार की क्रियाएं भी कुछ सिद्धान्तों के द्वारा निर्देशित की जाती हैं। कुछ विचारकों का मत है कि जहां तक संयुक्त राज्य अमरीका की स्थानीय सरकार के संगठन का प्रश्न है उसमें सिद्धान्तों का कोई *महत्व नहीं होता। सिद्धान्तों के आधार पर व्यवहार को संचालित करना* संयुक्त राज्य अमरीका के राष्ट्रीय चरित्र की विशेषता नहीं है। अमरीकी लोग सिद्धान्तों के वाद-विवाद में पड़े बिना ही अपनी क्रियाओं से प्राप्त परिणामों में अधिक रुचि लेते हैं। इस प्रकार व्यावहारिक होने में अमरीकी लोगों को गर्व का अनुभव होता है। यह तथ्य है अथवा कल्पना इसके सम्बन्ध में अलग-अलग विचार हैं। आस्टिन मैक्डानल्ड (Austin F Macdonald) के कथनानुसार प्रत्येक बुद्धिपूर्ण मानवीय क्रिया की भांति नगर सरकार भी सिद्धान्त पर आधारित रहती है, ऐसा होना भी चाहिए। आखिर, सिद्धान्त *वर्तमान तथ्यों को स्पष्ट करने का ही एक तरीका होता है। विचारधारा कुछ* निश्चित सिद्धान्तों का निकाय होती है तथा अपने निर्देशन के लिए बिना कुछ सिद्धान्तों को अपनाये, सरकार बनाने की कोशिश केवल मूर्ख ही करेंगे।[1]

संयुक्त राज्य अमरीका की नगर सरकार के क्या सिद्धान्त हैं तथा *उनके आधार पर कैसे उसके व्यवहार को संचालित किया जाता है,* यह प्रश्न स्थानीय सरकार के विद्यार्थी के लिए अत्यन्त महत्वपूर्ण है। वैसे प्रत्येक काल

1. "City government lik every rational human activity is based on theory It must be for after all th ory is an attempt to explain existing facts It is a body of definite principles and only fools will create a government without trying to find some principles to guide them"
   —*Austin F Macdonald* America City Government and Administration, fifth Ed 1951, P 147.

एवं परिस्थिति में ये सिद्धान्त एक जैसे ही नहीं रहे हैं वरन् उनमें समय-समय परिवर्तन होता रहा है। उनको नवीन समस्याओं की चुनौतियों के प्रकाश में संशोधित किया जाता रहा है। विभिन्न नगरों के चार्टरों में तथा उनसे सम्बन्धित संवैधानिक प्रावधानों में कई एक सिद्धान्तों की ओर स्पष्ट रूप से निर्देश रहता है। इनमें नगरों के कार्यक्रम को बहुमत का शासन, सामयिक निर्वाचन, कम वेतन आदि मान्यताओं पर आधारित किया जाता है। यदि इन समस्त मान्यताओं की एक सूची बनायी जाये तो पर्याप्त लम्बी हो जायेगी। नगर सरकार के गठन एवं व्यवहार में इन सिद्धान्तों को व्यापक रूप से अपना लिया गया है। इन्हें प्रायः स्वतः सिद्ध समझा जाता है। इनमें से कई एक तो ऐसे हैं जो कि व्यावहारिक परीक्षण के मापदण्डों पर खरे नहीं उतर पाते तथा कई तथ्यों की आवश्यकताओं से दूर चले जाते हैं। समय परिवर्तनशील है। उसकी जरूरतें विषय एवं प्रक्रिया के अनुसार बदलती रहती हैं। जिन सिद्धान्तों को इनके साथ-साथ नहीं बदला जाता वे कुछ समय के बाद असामयिक एवं महत्वहीन बन जाते हैं। समय के प्रवाह को ध्यान में न रखकर जब ऐसे सिद्धान्तों को आश्रय बना कर ही सरकारों का संगठन कर लिया जाता है तो वे भी असंतोषजनक सिद्ध हो जाती हैं। संयुक्त राज्य अमरीका में यह एक अपवाद नहीं वरन् सामान्य स्थिति रही है। वहां नगर सरकार की असफलता का एक महत्वपूर्ण कारण इसे माना जा सकता है।

नगर सरकार के सिद्धान्त ऐतिहासिक परिस्थितियों के प्रवाह में ढले तथा विकास के सौपानों में सार्थकता पाते रहे हैं। इनकी परम्परायें अपनी गहरी जड़ें जमा चुकी हैं और यही कारण है कि जब भी कभी इनको समाप्त करने या बदलने की दिशा में कोई प्रयास किया गया तो इस प्रकार के प्रयासों का निहित स्वार्थों द्वारा कड़ा विरोध किया गया। आज भी पुरानी कई एक प्रथायें अपना महत्व खो देने के बाद भी चली आ रही हैं क्योंकि प्रत्येक नया परिवर्तन अपने आप में एक जोखिम समझा जाता है तथा उसके परिणामों को स्वीकार करने के लिए प्रत्येक व्यक्ति तैयार नहीं होता किन्तु इतने पर भी जब पुराने सिद्धान्त न केवल समयातीत बन जाते हैं वरन् समाज के एक वर्ग-विशेष अथवा अधिकांश लोगों के हितों के विरुद्ध काम करने लगते हैं तो उनका विरोध होता है। इस विरोध की मात्रा एवं प्रसार सम्बन्धित सिद्धान्त के परिणामों की व्यापकता एवं गहनता पर निर्भर करता है। जब हम नगर सरकार के आधार स्तम्भों पर विचार कर रहे हैं तो हमको इन सिद्धान्तों का क्रमिक अध्ययन करना होगा। वर्तमान सिद्धान्तों के महत्व एवं उपयोगिता को समझने के लिए उनकी ऐतिहासिक पृष्ठभूमि के रूप में उन सिद्धान्तों का अध्ययन करना भी उपयोगी रहेगा जो कि पहले नगर प्रशासन का आधार थे किन्तु आज उनको या तो ठुकराया जा चुका है अथवा वे स्थित भी हैं तो एक बहिष्कृत के रूप में। ये सिद्धान्त मुख्य रूप से निम्न प्रकार हैं—

शक्ति पृथक्करण तथा प्रतिबन्ध और संतुलन

(Separation of Powers and Checks and Balances)

संयुक्त राज्य अमरीका में यह राजनैतिक सिद्धान्त सर्वाधिक लोकप्रिय है। किसी भी स्तर पर सरकार का संगठन करते समय इसको अपनाना एक

आम बात बन चुकी है। शक्ति पृथक्करण एवं प्रतिबन्ध तथा सन्तुलन का सिद्धान्त सर्वप्रथम बरन माण्टेस्क्यू (Barron Montesquieu) की रचनाओं में प्राप्त हुआ था। माण्टेस्क्यू के मतानुसार जब भी किसी को कोई शक्ति प्रदान की जाती है तो उसके दुरुपयोग की सम्भावना भी बढ़ जाती है। एक लोकप्रिय कथन के अनुसार शक्ति व्यक्ति को भ्रष्ट बनाती है तथा पूर्ण शक्ति व्यक्ति को पूर्ण रूप से भ्रष्ट बना देती है। ऐसी स्थिति में किसी को भी अधिक शक्तियाँ सौंपने का अर्थ होगा उसको पूरी तरह से स्वेच्छाचारी एवं तानाशाह बना देना। शक्ति के दुरुपयोग की पूरी सम्भावनायें रहते हुए भी यह सच है कि शक्ति प्रशासन की आत्मा है जिसके अभाव में सारी योजनायें असफल हो जायेंगी तथा वह सब छूट जायगा जिसे प्राप्त करने के लिए प्रशासन कायम है। शक्ति रहे और उसका दुरुपयोग न हो यह तभी हो सकता है जबकि शक्ति को एक व्यक्ति या निकाय के हाथों में न सौंप कर सरकार के विभिन्न विभागों में वितरित कर दिया जाये। सरकार के तीन अंग होते हैं—व्यवस्थापिका, कार्यपालिका एवं न्यायपालिका। इनमें व्यवस्थापिका को केवल कानून बनाने की शक्ति दी जावे, उनको क्रियान्वित करने की नहीं। इसी प्रकार कार्यपालिका को कानून लागू करने की शक्ति दी जाय उनको बनाने की नहीं। न्यायपालिका को केवल कानूनों की व्याख्या करने की शक्तियाँ सौंपी जायें इनके अतिरिक्त और नहीं। इस व्यवस्था के अन्तर्गत प्रत्येक अंग यह पायेगा कि वह दूसरे अंग पर आश्रित है और ऐसी स्थिति में वह जनता की स्वतन्त्रताओं को समाप्त करने का दुस्साहस नहीं करेगा। शक्तियों को पृथक्-पृथक् बाँटने के बाद सभी अंगों पर प्रतिबन्धों की व्यवस्था की जाती है। ये प्रतिबन्ध भी इस रूप में लगाये जाते हैं कि कोई भी एक अंग दूसरे के बल पर शक्ति सम्पन्न न बन जाये। दूसरे शब्दों में उनके बीच सन्तुलन बनाये रखने की चेष्टा की जाती है।

शक्ति पृथक्करण एवं प्रतिबन्ध तथा सन्तुलन के सिद्धान्त को नगर सरकार में अपनाया गया। क्रान्ति के समय के छोटे शहरी समुदायों का जब आकार बढ़ गया तो उनको चार्टर सौंपा जाने लगा। उस समय प्रतिबन्ध स्थापित करना तथा सन्तुलन बनाये रखना अत्यन्त महत्वपूर्ण समझा जाता था। कार्यपालिका द्वारा प्रस्तावित अध्यादेशों पर निषेधाधिकार की शक्ति का प्रयोग किया जा सकता था। कार्यपालिका द्वारा की जाने वाली नियुक्तियों पर परिषद की स्वीकृति ली जाती है। परिषद के दो सदन रखे गये जो कि एक दूसरे पर नियन्त्रण रख सकें। विभागीय अध्यक्षों को जनता द्वारा निर्वाचित करने की व्यवस्था की गई। इन सभी बातों को एक प्रकार से आम समझा गया। सरकार की शक्तियों को छोटे-छोटे कई भागों में विभाजित कर दिया गया तथा प्रत्येक अधिकारी को कुछ भाग सौंप दिये गये। इन सभी कार्यों के पीछे मूल सिद्धान्त यह था कि कोई भी व्यक्ति चाहे वह कितना भी भ्रष्टाचारी या मूर्ख क्यों न हो वह उस समय तक अधिक गलतियाँ नहीं कर सकता जब तक कि उसको कुछ करने की अधिक शक्तियाँ न सौंपी जायें। परिषद द्वारा अबुद्धिपूर्ण अध्यादेश पास किये जा सकते हैं किन्तु मेयर बुद्धि द्वारा उसे निखारा जा सकता है। स्वयं मेयर भी सार्वजनिक कोष पर अनुचित व्यय का

मार डाल सकता है किन्तु परिषद एवं निर्वाचित नगर कोषाध्यक्ष द्वारा उस पर जो नियन्त्रण रखा जाता है उसके रहते हुए वह ऐसा नहीं कर पायेगा।

स्थानीय स्तर पर शक्तिपृथक्करण एवं प्रतिबन्ध तथा संतुलन के सिद्धान्त अपनाने पर कई एक समस्याएं प्रकट हुईं। पूरी सजगता के साथ जब प्रतिबन्ध एवं सतुलन की व्यवस्था को अपनाया गया तो इसके परिणाम-स्वरूप क्रियाहीनता की स्थिति उत्पन्न हो गई। जब प्रत्येक अधिकारी को गलती करने से रोका गया तो उसे सही कार्य करने के भी कम अवसर प्राप्त होने लगे। नगर सरकार के प्रशासन में गतिरोध उत्पन्न होने लगे, देरी होने लगी, तथा विभिन्न अधिकारियों के बीच सहयोगपूर्ण सम्बन्ध न रहे क्योंकि उनमें से प्रत्येक एक दूसरे पर प्रतिबन्ध लगाने की धुन में रहता था। यह सब होने के बाद भी अमरीकी संविधान के संजेताओं को अधिक चिन्ता न हुई क्योंकि उनका मत था कि सभी सरकारें एक सीमा तक 'शैतान के साथ संधि' होती हैं। जो सरकार जनता के नियंत्रण से परे हो जायगी वह शीघ्र ही जनता की स्वतन्त्रताओं के लिए खतरा बन जायेगी। इस खतरे को रोकने के लिए यदि सरकार के प्रत्येक अंग को प्रत्येक दूसरे अंग के विरुद्ध कर दिया जाय तो अकार्य की स्थिति पैदा हो सकती है किन्तु यह तो वह मूल्य है जो कि स्वतन्त्रता प्राप्त करने की दृष्टि से चुकाना ही होगा। इस प्रकार तर्क का तरीका उनका अपना था जो कि सम्भवतः उस काल की परिस्थितियों के उपयुक्त था। क्रांति के बाद भी लोगों को सरकार की शक्ति के प्रति भय था। उस समय सरकार के अधिक कार्य की आवश्यकता नहीं थी।

ग्रेट ब्रिटेन की साम्राज्यवादी शक्तियों एवं तानाशाही राजतन्त्र से मुक्ति पाने के बाद अमेरीका के लोग सभी प्रकार की सरकारों को सन्देह की नजर से देखने लगे थे। उनकी दृष्टि से सरकार एक आवश्यक बुराई थी। वे राष्ट्रपति, मेयर, राज्यपाल, या अन्य किसी भी नाम के आवरण में राजा को पुनः नहीं लाना चाहते थे जो कि अपने-आपको सर्वशक्तिशाली बना ले। विचार था कि प्रजा का जनता द्वारा निर्वाचित व्यवस्थापिका को भी इतनी शक्तियां न सौंपी जायें कि वह राज्य भर को अपने हाथों में करले। सरकार के प्रति एक विशेष दृष्टिकोण होने के कारण ही स्थानीय इकाइयों को अधिक शक्तियां नहीं सौंपी गईं। अधिकांश ऐसी सेवाएं जिनको आज हम सरकार का आवश्यक उत्तरदायित्व मानते हैं उस समय व्यक्तिगत निकायों को सौंप दी गई थीं। कई एक सेवाएं उस समय व्यक्तिगत अथवा सरकारी, किसी भी अभिकरण द्वारा सम्पन्न नहीं की जाती थीं। अग्नि रक्षा पूरी तरह से एक व्यक्तिगत मामला था—जहाँ आग लग जाती थी उसके आस-पड़ौस के लोग ही स्वयं के प्रयास से उसे बुझा लेते थे। सरकार को उसमें हस्तक्षेप करने की आवश्यकता नहीं समझी जाती थी। इसी प्रकार पुलिस सेवा का वह आदि-रूप भी आज से पूरी तरह भिन्न था। पुलिस सेवाएं, रात्रि-कालीन पहरेदार तक ही सीमित थीं। शिक्षा आदि कार्य उन लोगों पर छोड़ दिये गये जो कि समाज की प्रगति में तथा जनता की सेवा में रुचि लेते थे। यातायात से सम्बन्धित समस्याएं उस समय पैदा ही नहीं हो पायी थीं।

धीरे-धीरे प्रतिबन्ध एवं संतुलन की विचारधारा समाप्त होने लगी। वर्तमान काल में आकर नगर सरकार ने व्यक्ति को उसके जीवन से लेकर

मृत्यु तक सम्भालना प्रारम्भ कर दिया। यहाँ तक कि बच्चे के जन्म से पूर्व ही सम्भावित माताओं को इसके द्वारा यह बताया जाता है कि वे अपनी तथा अपने भावी बच्चे की देखभाल कैसे करें। जब बालक का जन्म हो जाता है तो वह इस तथ्य का अपने पास अभिलेख रखती है। यह उनके स्वास्थ्य की देखभाल करती है उनको दिये जाने वाले दूध की जाँच करती है तथा घरों पर शुद्ध जल भेजती है। छूत की बीमारियों को रोकने के लिए भी इसके द्वारा अनेक बचावपरक प्रयास किये जाते हैं। नगर सरकार द्वारा न केवल मुफ्त शिक्षा ही प्रदान की जाती है वरन् एक निश्चित उम्र पाने के बाद सभी बच्चों को स्कूल में उपस्थित होने के लिये बाध्य भी किया जाता है। यह उनका शारीरिक परीक्षण करने के बाद जो कमियाँ पाती है उनकी सूचना उनके माता पिता को दे देती है। नगरपालिका रोजगार ब्यूरो द्वारा इनको काम दिलाया जाता है। उसके बाद यह उनकी शादियाँ कराती है उनके भरण के लिए मकान आदि प्रदान करती है। इन सबके अतिरिक्त जब व्यक्ति का प्राणान्त हो जाय तथा उसकी अन्तिम क्रिया करने वाला कोई न हो तो नगर सरकार स्वयं उसका सार्वजनिक श्मशान में अन्तिम संस्कार करती है।

इस प्रकार आज की स्थितियों में नगर सरकार का रूप तथा दायित्व पूरी तरह से बदल चुके हैं। आज सरकार एक आवश्यक बुराई नहीं रह गई है वरन् यह जन कल्याण की एक आवश्यक साधन है। सरकार के कार्यों की आज अधिक आवश्यकता महसूस की जाती है तथा उसके द्वारा व्यक्तिगत दमन की आशंकाएं अब मन्द पड़ चुकी हैं। ऐसी हालत में यह स्वाभाविक है कि सरकार के कार्यों को कम करने के लिए जिन प्रतिबन्धों की व्यवस्था की गई थी उनको अब समाप्त कर दिया जाये। अतः इस दिशा में धीरे धीरे प्रगति की गई। द्विसदनीय व्यवस्था को नगर प्रशासन से समाप्त कर दिया गया। प्रशासन पर मेयर का नियंत्रण बढ़ा दिया गया। कुछ नगर तो विकास की दिशा में और भी आगे बढ़े। उन्होंने नगर प्रबन्धक योजना (City Manager Plan) को अपना लिया। इसमें सत्ता का केन्द्रीयकरण कर लिया जाता है। यह सब हो जाने के बाद भी प्रतिबन्ध एवं सन्तुलन अमरीका नगर सरकार के महत्त्वपूर्ण भाग बने हुए हैं। नियमानुसार आज भी मेयर चाहे तो प्रस्तावित अध्यादेशों पर निषेधाधिकार का प्रयोग कर सकता है। मेयर द्वारा की जाने वाली महत्त्वपूर्ण नियुक्तियों पर परिषद की स्वीकृति प्राप्त करनी होती है। नागरिक सेवा आयोग द्वारा भी उसकी इस शक्ति पर प्रतिबन्ध लगाया जाता है। इस प्रकार आज भी साधारण नागरिक के मन की धारणा नहीं मिट पाई है कि अच्छी सरकार को प्राप्त करने का एकमात्र तरीका यह है कि प्रत्येक अधिकारी के हाथ और पाँव बाँध दिये जायें।

पदाधिकारियों का अल्प कार्यकाल
(Short Term of Officers)

नगर सरकार के पदाधिकारियों का जो कार्यकाल रखा जावे वह छोटा हो अथवा लम्बा हो, इस सम्बन्ध में समय-समय पर भिन्न विचार

प्रकट किये गये हैं। जॉन एडम (John Adam) का कहना था कि वार्षिक चुनाव समाप्त होते ही दासता प्रारम्भ हो जाती है अर्थात् नागरिक केवल निर्वाचन के दिनों में ही स्वतंत्र रहते हैं तथा उसके बाद वे अपनी स्वतंत्रता एक निश्चित समय तक के लिये किसी के हाथों में सौंप कर स्वयं परतंत्र बन जाते हैं। अनेक लोग उस समय इस कथन पर विश्वास करते थे। इस विचार के परिणामस्वरूप यह निष्कर्ष निकालना भी स्वाभाविक था कि क्यों नहीं चुनाव कुछ समय के लिए कराए जायें ताकि दासता की अवधि लम्बी न होजाये। यदि पदाधिकारियों को अल्पकाल के लिये चुना जायेगा तो वे स्वेच्छाचारी तथा अभिमानी नहीं बन पायेंगे। यही सोचकर मेयर का चुनाव एक या दो वर्ष के कार्यकाल के लिए किया जाता था। यह भी व्यवस्था की गई थी कि कोई व्यक्ति एक से अधिक बार इस पद के लिये निर्वाचित न किया जा सके। उच्च पदाधिकारियों का कार्यकाल अल्प रखने का एक उद्देश्य यह भी था कि उनके तथा जनता के बीच में पर्याप्त घनिष्ठ रूप से सम्बन्ध बना रहे। प्रशासन की शक्तियां अन्तिम रूप से जनता के ही हाथों में रहती हैं। मेयर तथा परिषद के अन्य सदस्यों को यह तथ्य भुला नहीं देना चाहिये। जनता का मत किसी मेयर अथवा पार्षद के सम्बन्ध में कैसा है यह बात आम चुनाव के समय ही ज्ञात हो पाती है। अतः जनता की अवहेलना करने वाले पदाधिकारियों को सबक देने की गरज से भी अल्प कार्यकाल को अधिक उपयुक्त समझा गया।

प्रजातन्त्र के सम्बन्ध में जेक्सन (Jackson) के जो विचार थे उनका भी पदाधिकारियों का कार्यकाल अल्प रखने के निर्णय पर प्रभाव पड़ा। जेक्सन ने अपने विचार उस समय प्रकट किये थे जबकि नगर अमरीकी जीवन में महत्वपूर्ण स्थान प्राप्त करते जा रहे थे। जेक्सन की विचारधारा का मुख्य बिन्दु यह था कि जन साधारण की बुद्धि एवं सद्गुण में विश्वास किया जाये। कोई भी व्यक्ति किसी भी पद को प्राप्त करने के लिए उपयुक्त होता है। इस प्रकार के विचारों से प्रेरित होकर जब सरकारी पदों के लिए अधिकारियों का चयन किया जाने लगा तो तकनीकी कुशलता को कोई महत्व नहीं दिया गया; दलीय आधार को भी कम महत्वपूर्ण माना गया। उनके तर्क का यह तरीका उपयुक्त भी था कि जब प्रत्येक व्यक्ति प्रत्येककार्यकरने की योग्यता रखता है तो सरकारी पदों को केवल कुछ लोगों के लिए ही खुला क्यों रखा जाये तथा कुछ लोगों को इन्हें प्राप्त करने से क्यों प्रतिबन्धित किया जाये। इसी प्रकार से यह भी कहा गया कि एक व्यक्ति को किसी पद पर एक बार से अधिक समय के लिए क्यों नियुक्त किया जाये, क्यों न उसके स्थान पर किसी अन्य व्यक्ति को रखा जाये। प्रजातन्त्र के रूप को इस दृष्टि से देखने वाले लोग यह निर्णय देते हैं कि सरकार के सभी पद समान कार्यकाल के लिए सभी नागरिकों के हेतु खुले हुए हैं, उन पर केवल कुछ लोगों का एकाधिकार नहीं रखा जा सकता। सरकारी पद पर कार्य करने को उस समय राजनैतिक शिक्षा का साधन माना गया। उस समय एक सामान्य धारणा यह थी कि यदि एक व्यक्ति अपने राष्ट्र की या अपने नगर की सेवा करता है तो इससे वह एक अच्छा नागरिक बन जायेगा। इसलिए प्रत्येक व्यक्ति को जहां तक सम्भव हो सके लोक सेवा का अवसर प्रदान किया जाना चाहिए।

देखने में ये दोनों ही सिद्धान्त पर्याप्त आकर्षक प्रतीत होते हैं और ऐसा लगता है कि ये प्रजातन्त्र के सामाधिक निकट हैं किन्तु वास्तविक व्यवहार में इन विचारधाराओं के परिणाम बहुत बुरे रहे। इसके फलस्वरूप गैर अनुभवी लोग सरकारी पदों पर आने लगे। सरकारी अधिकारी जब तक अपने कार्यों को पूरी तरह से सीख भी नहीं पाते थे उस समय तक उनको जनता द्वारा कार्यालय से बाहर होने के लिए बाध्य कर दिया जाता। प्रत्येक पदाधिकारी के मस्तिष्क में यह विचार उपस्थित रहता था कि अगले चुनाव के बाद उसकी सेवायें अनिवार्य नहीं रहेंगी। उन्नीसवीं शताब्दी के उत्तरार्ध में कुछ नगरों ने अपने पदाधिकारियों का कार्यकाल चार वर्ष रख लिया किन्तु कुछ अभी भी प्रतिवर्ष चुनाव की परम्पराओं को अपनाये हुए थीं जब कि दो वर्ष बाद चुनाव कराना एक सामान्य नियम बना हुआ था। जहाँ अधिकारियों का कार्यकाल केवल दो वर्ष रहता था वहाँ अपने प्रथम वर्ष में तो वे लोग अपने कार्य का परिचय प्राप्त करने में लगे रहते थे और दूसरे वर्ष में वे अपने पुनर्निर्वाचन का प्रचार करने में लग जाते। ऐसी स्थिति में किये जाने वाले कार्य के स्तर की कल्पना की जा सकती है। इस दूषित कार्य के लिए जनता को धन देना होता था। यह व्यवस्था अत्यन्त खर्चीली सिद्ध हुई और अब इसे क्रमशः बदला जा रहा है। वर्तमान प्रवृत्ति यह है कि मेयर तथा परिषद के अन्य सदस्यों का कार्यकाल चार वर्ष रखा जाये। अनेक बड़े शहरों ने इस नियम को अपना लिया है किन्तु बहुत से छोटे समुदाय अब भी बार-बार चुनाव कराये जाने में विश्वास करते हैं।

लूट-प्रणाली

(The Spoils System)

जैक्सन (Jackson) के प्रजातन्त्र से सम्बन्धित विचारों के आधार पर इस प्रक्रिया को न्यायोचित बताया गया कि प्रत्येक निर्वाचन के बाद अधिकारियों को पूरी तरह से हटा दिया जाए। यदि कोई अधिकारी विजेता दल का समर्थक है तो वह पद पर बना रह सकता था किन्तु उसके अतिरिक्त पदाधिकारियों को चुनाव के थोड़े ही समय के बाद हटना पड़ता था। लगभग आधी शताब्दी तक यह लूट व्यवस्था संयुक्त राज्य अमरीका के राजनैतिक जीवन पर अनिवार्य भाग बनी रही। इसके परिणामों की कल्पना की जा सकती है। राष्ट्रीय, राज्य एवं नगर स्तर की सरकारों को एस लोगों द्वारा प्रशासित किया जाने लगा जिनकी एक मात्र योग्यता मतों पर नियन्त्रण रखना था। तकनीकी प्रकृति के प्रशासनिक मामलों पर भी साधारण व्यक्तियों द्वारा निर्णय लिया जाता था। हजारों वर्ष पूर्व सुकरात ने यह कहा था कि किसी व्यक्ति को वह कार्य नहीं करना चाहिए जिसका कि उसने प्रशिक्षण प्राप्त नहीं किया है चाहे वह कार्य कितना ही तुच्छ क्यों न हो। इतने पर भी प्रत्येक व्यक्ति अपने आपको सबसे कठिन कार्य अर्थात् सरकार के कार्य के लिए पर्याप्त योग्य मानता है। उन्नीसवीं शताब्दी के अधिकांश भाग में स्थिति यही रही कि प्रत्येक व्यक्ति अपने आपको सरकारी कार्यों के योग्य मानता था।

सरकारी सेवाओं में लूट प्रणाली के अनेक घातक परिणाम सामने आने पर सन् १८७७ में सुधार आन्दोलन को सगठित रूप से प्रारम्भ किया गया तथा नागरिक सेवा सुधार सघ की स्थापना की गई। उसके छः वर्ष बाद सघ सरकार में योग्यता-व्यवस्था को अपनाया जाने लगा। उसके बाद राज्यों एवं नगरों में भी इस सिद्धान्त के प्रति विश्वास प्रकट किया जाता है। किन्तु वे सुधार पूर्णता से बहुत दूर रहे। अनेक नगर ऐसे हैं जहां पर कि नागरिक सेवा आयोग बहुत दिन पूर्व स्थापित किये जा चुके हैं किन्तु फिर भी वहां कानून की आत्मा की अवहेलना करके अनेक प्रकार से दलीय लोगों को सरकारी पद देकर पुरस्कृत किया जाता है। कुछ नगरपालिकाओं में योग्यता व्यवस्था केवल कुछ कार्यालयों एव कुछ विभागों में ही लागू होती है। अनेक छोटे नगरों ने योग्यता के सिद्धान्त को कभी भी स्वीकार नहीं किया और वहां सरकारी पदों पर नियुक्तियां सभी आम राजनैतिक आधार पर होती हैं। जब तक योग्यता व्यवस्था को नियुक्तियों का आधार नहीं बनाया जाता उस समय तक नगरपालिका प्रशासन का स्तर ऊंचा नहीं उठाया जा सकता। मैकडानल्ड (Macdonald) के कथनानुसार लूट प्रणाली को योग्यता सिद्धान्त के लिए स्थान छोड़ देना चाहिए। यह पुरानी विचारधारा कि किसी भी कार्यालय के लिए कोई भी व्यक्ति पर्याप्त अच्छा है, को उसके अवशेषों के साथ गाड़ देना चाहिए।[1]

अल्प वेतन का सिद्धान्त

[The Theory of Small Salaries]

संयुक्त राज्य अमरीका की लोक सेवाओं में बहुत समय तक यह सिद्धान्त प्रभावी बना रहा कि सरकार के अधिकारियों एवं कर्मचारियों को कम वेतन दिया जाना चाहिए। अमरीकी क्रान्ति से पूर्व इंगलैण्ड में मेयर तथा परिषद के सदस्य ही केवल मात्र अधिकारी थे तथा इनको किसी प्रकार का वेतन आदि नहीं दिया जाता था। उस समय यह समझा जाता था कि व्यक्ति समाज की सेवा करने के विशेष अधिकार का स्वागत करेंगे तथा प्रत्येक व्यक्ति कार्यालय में प्रवेश पाने पर प्रसन्नता का अनुभव करेगा। सद्गुण की भांति सरकारी पद पर रहना ही अपने आपमें एक महत्व की चीज है। इंगलैण्ड को इस परम्परा को उपनिवेशवादी अमरीका ने भी स्वीकार कर लिया तथा स्वतन्त्रता के बाद भी प्रारम्भिक दिनों में इसे अपनाए रखा। उन्नीसवीं शताब्दी के प्रारम्भ में अमरीकी नगरों के प्रायः सभी मेयर एवं परिषद सदस्य बिना किसी प्रकार का वेतन प्राप्त किए कार्य करते थे। किन्तु शीघ्र ही यह मांग होने लगी कि सरकारी अधिकारियों को वेतन दिया जाना चाहिए। गरीब वर्गों ने इस आन्दोलन का विशेष रूप से समर्थन किया क्योंकि इससे उनको सरकारी कार्यालयों में आने के अवसर प्राप्त होते थे। सम्पन्न परिवारों

---

1. "The spoils system must give way to the merit principle. *The old theory that any man is good enough for any office* must be buried along with witch and the dodo."
—*Austin F. Mac Donald*, American City Government and Administration, New York, 1951, P. 153.

ने सामान्य रूप से इसका समर्थन नहीं किया क्योंकि इसका अर्थ यह होता था कि सरकारी कार्यालयों पर उनका जो एकाधिकार बना हुआ है वह समाप्त हो जाएगा। यदि सरकारी पदों पर कार्य करने वालों को वेतन देने का प्रावधान रखा जाए तो सम्पन्न परिवारों की भांति मजदूर एवं गरीब लोग भी अपना समय इसमें लगा सकते हैं। राजनीतिज्ञों ने इस परिवर्तन का समर्थन किया क्योंकि इससे उनको अपना प्रभाव बढ़ाने का अवसर प्राप्त हो गया है। सरकारी अधिकारियों को वेतन देने से सम्बन्धित आन्दोलन के बारे में इन दो गुटों के होने से दोनों के बीच समझौता किया जाना जरूरी हो गया। समझौते के परिणामस्वरूप सरकारी अधिकारियों को वेतन तो दिया गया किन्तु अधिक नहीं दिया गया। कभी-कभी तो दिया जाने वाला वेतन केवल नाम मात्र का होता है।

संयुक्त राज्य अमरीका के नगरों के कार्यों की प्रकृति एवं क्षेत्र बढ़ जाने के कारण उनमें व्यावसायिक कुशलता की आवश्यकता बढ़ गई। इन विशेषज्ञ अधिकारियों को पर्याप्त वेतन दिया जाना जरूरी है किन्तु कम वेतन देने की परम्पराओं को अभी तक लोक प्रशासन में अपनाया जा रहा है। इसके परिणामस्वरूप अधिक योग्य एवं सामर्थ्यवान व्यक्ति व्यापारिक संगठनों में चले जाते हैं जहां पर उनको उतने चार गुना वेतन मिल सकता है जितना कि ईमानदारी से काम करने वाले किसी अधिकारी को मिल सकता है। नगरपालिका की सेवाओं में अयोग्य एवं अनुपयुक्त व्यक्ति आने लगे। नगरों को कम उतना ही वेतन मिलने लगा जितना कि वे प्रधान अधिकारियों को प्रदान करते थे अर्थात् कम वेतन के परिणामस्वरूप उनको अधिकारियों की पर्याप्त सेवाएं नहीं मिल पाती थीं। यह सच है कि अधिकारियों को कम वेतन प्रदान करके प्रति वर्ष कुछ हजार डालर की बचत करली जाती थी किन्तु अकार्यकुशलतापूर्वक किए गए कार्य के परिणामस्वरूप नगर सरकारों को हजारों ही डालरों का नुकसान हो जाता था। इस प्रकार दिखने में मितव्ययतापूर्ण लगने वाली नीति पर्याप्त अपव्ययपूर्ण नीति है। इसके परिणामों से बचने के लिए यह जरूरी हो जाता है कि नगरपालिका के अधिकारियों एवं कर्मचारियों को पर्याप्त वेतन प्रदान किया जाए।

जब से तकनीकी विशेषज्ञ लोक प्रशासन का अभिन्न भाग बन गए हैं उस समय से नगर सरकार के कार्यों को सुरक्षापूर्वक गैर-विशेषज्ञों को सौंपना असम्भव बन गया है। आज स्वास्थ्य सम्बन्धी कार्य जनस्वास्थ्य विशेषज्ञों द्वारा सम्पन्न किए जाते हैं अथवा किए जाने चाहिए। इसी प्रकार जल को शुद्ध करने आदि के कार्य आजकल बहुत कुछ निश्चित विज्ञान बन चुके हैं और इनके लिए विशेषज्ञों की सेवाएं आवश्यक होती हैं। व्यावसायिक सेवाओं के

निर्वाचित पदाधिकारी
[The Elected Officers]

प्रारम्भ में विचारकों की यह धारणा थी कि यदि सरकारी अधिकारियों को निर्वाचित किया जाए तो अनेक बुराईयां स्वतः ही दूर हो जाएंगी। इन विचारकों को जनता की ईमानदारी एवं बुद्धिमत्ता में पूरा-पूरा विश्वास था। इसी कारण वे ये तर्क करते थे कि यदि सभी अधिकारियों को जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित किया जाए तो जो लोग चुने जाएंगे वे केवल बुद्धिमान एवं ईमानदार ही होंगे। उन्नीसवीं शताब्दी के पूर्वार्द्ध में ही सरकार के कार्य बहुत बढ़ गए। उस समय प्रायः सरकारी पदों को नियुक्ति की अपेक्षा भर्ती द्वारा भरा गया किन्तु कई एक कारणों से ये निर्वाचन उतने फलदायक सिद्ध न हुए जितना कि सोचा गया था। धोखेबाजों तथा मूर्खों को प्रायः चुन लिया जाता था और इसलिए अनेक वर्षों तक इस प्रक्रिया का प्रयोग करने के बाद विभिन्न नगरों ने इन पदों पर निर्वाचन की अपेक्षा नियुक्तियां करना अधिक उपयुक्त समझा।

परिस्थितियों के अनुसार व्यवहार बदल जाते हैं किन्तु कुछ एक आकर्षक सिद्धान्तों का प्रभाव मानव मस्तिष्क पर सदैव ही एक जैसा होता है। जनता की कल्पनाओं में अब भी यह बात समायी हुई थी कि प्रत्यक्ष निर्वाचन अधिक उपयोगी होते हैं। अधिकांश लोग यह विश्वास करते पाए जाते हैं कि यदि सभी सरकारी अधिकारियों को जनता द्वारा निर्वाचित किया गया तो इससे प्रजातन्त्र का उद्देश्य अधिक अच्छी प्रकार से पूरा हो सकेगा। नगरों के चार्टर-मुख्य रूप से इसी सिद्धान्त पर आधारित हैं। कारोनर, नगराधिप, न्यायाधीश, कोषाध्यक्ष, नगर क्लर्क आदि बहुत से अधिकारियों को जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप में निर्वाचित किया जाता है। उदाहरण के लिए फिलाडेल्फिया में नगर की जनता द्वारा ७१ स्थानीय अधिकारियों को चुना जाता है। इनके अतिरिक्त ६००० से भी अधिक अधिकारी वार्डों द्वारा चुने जाते हैं। सैन फ्रांसिसको राज्य में मतदाताओं को बहुत थोड़ा सा कष्ट दिया जाता है, वह यह कि उन्हें केवल ४५ स्थानीय अधिकारियों को प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित करना होता है। जब स्थानीय जनता अपनी सरकार के अधिकारियों का निर्वाचन करती है तो उनके सम्मुख अधिकारियों की एक लम्बी सूची रखी जाती है। इन अनगिनत उम्मीदवारों में से चयन करना उनके लिए एक अच्छा-खासा सरदर्द बन जाता है।

सरकारी पदों के उम्मीदवारों की एक लम्बी सूची अनेक जटिलताओं को उत्पन्न करने का कारण बन जाती है। यह एक स्पष्ट सत्य है कि इस व्यवस्था से मतदाताओं के ऊपर जो दायित्व बढ़ता है वह उनकी सामर्थ्य से ऊपर होता है। यह वास्तव में एक असम्भव कार्य है कि ५० से भी अधिक सरकारी पदों के लिए उम्मीदवारों की एक लम्बी संख्या में से बुद्धिपूर्ण चयन किया जाये। मत पत्र पर जितने नाम होते हैं उनमें से मतदाता अधिकांश को या किसी को भी नहीं जानता। सम्भवतः उसने उनके बारे में कुछ सुना भी नहीं होता है। ऐसी स्थिति में उनके द्वारा जो चुनाव किया जायेगा उसकी [illegible] ज से की जा सकती है। मैकडोनल्ड (Mac Donald)

को नियुक्त करने की शक्ति मेयर को दे दी जाती है तो भी अप्रत्यक्ष रूप से यह जनता के हाथों में रहेगी क्योंकि स्वयं मेयर अपने प्रत्येक कार्य के लिए जनता के प्रति उत्तरदायी है। दूसरी ओर जब हम जनता को प्रशिक्षित करने की और इन छोटे अधिकारियों को जनता द्वारा निर्वाचित करने की बात कहते हैं तो उस स्थिति में नियुक्ति की शक्तियां दल के प्रमुख के हाथों में चली जाती हैं जो कि किसी के प्रति उत्तरदायी नहीं होता और उसके कार्यों के सम्बन्ध में कोई पूछताछ नहीं की जा सकती। यह सब होने पर भी लोकसेवा में छोटे पदों पर जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचन करने की परम्परा को कई एक नगरों में अपनाया जा रहा है। यद्यपि इस परम्परा के पीछे दिखने वाला सिद्धान्त तो पूर्णतः प्रजातन्त्रात्मक लगता है किन्तु वास्तविक व्यवहार में जब यह एक अनुत्तरदायी व्यक्ति को सारी शक्तियां सौंप देता है तो इसे प्रजातन्त्र नहीं वरन् कुलीनतन्त्र का सर्वाधिक बिगड़ा हुआ रूप मानना पड़ता है।

जनता द्वारा अधिकारियों को निर्वाचित करने की प्रक्रिया के जो बुरे परिणाम सामने आये उनके फलस्वरूप सन् १६०६ में अच्छी सरकार में रुचि लेने वाले लोगों ने एक संगठन की रचना की ताकि इन निर्वाचित अधिकारियों की संख्या को कम करने का आन्दोलन आगे बढ़ाया जा सके। इस संगठन के लोगों ने इस बात पर जोर दिया कि निर्वाचित अधिकारियों की संख्या केवल इतनी कर दी जाये कि प्रत्येक साधारण नागरिक सभी उम्मीदवारों की योग्यताओं से परिचित हो सके; तभी वह अपने मत का बुद्धिपूर्ण रूप से प्रयोग कर सकता है। देश के राजनीतिक विचारकों ने भी इस संगठन के मत का पूरा-पूरा समर्थन किया किन्तु व्यावसायिक राजनीतिज्ञों ने इस विचार का समर्थन नहीं किया। इन्होंने इस योजना को अप्रजातान्त्रिक, अ-अमेरिकन तथा शैतान की उपज बताया। छोटे-मोटे विरोध के बावजूद भी यह आन्दोलन प्रगति करता गया। कुछ बड़े नगरों ने तथा सैकड़ों ही छोटे नगरों ने इस आन्दोलन के परिणामस्वरूप अपने सरकारी अधिकारियों को निर्वाचित करने के अभ्यास में कमी कर दी। इस संगठन को अब राष्ट्रीय नगरपालिका लीग में एकाकार कर दिया गया है। इसका मत था कि केवल वे पद ही निर्वाचित होने चाहिए जो कि पर्याप्त महत्वपूर्ण हैं तथा जिनमें जनता की रुचि रहती है तथा ध्यान आकर्षित रहता है।[1] इस श्रेणी में आने वाले पदों का निर्धारण करना कोई कठिन कार्य नहीं है। नगर सरकार के मेयर-गवर्नर, परिषद सदस्य आदि अत्यन्त महत्वपूर्ण अधिकारी होते हैं। ये सच्चे अर्थ में राजनीतिज्ञ होते हैं, नगर की नीति को निर्धारित करने वाले *राजनैतिक नेता होते हैं। इनके अतिरिक्त विभागीय अध्यक्ष से लेकर लिपिक* तक के सभी अधिकारी एवं कर्मचारी दूसरों द्वारा बनायी गई नीतियों को क्रियान्वित करने से सम्बन्ध रखते हैं। उनसे यह आशा नहीं की जाती कि वे

1. "Only those offices should be elective which are important enough to attract and deserve public interest."

—*Richard S. Childs*, Short Ballot Principles, Preface

जनता का प्रतिनिधित्व करेंगे । उनका सम्बन्ध तो केवल यह देखने से रहता है कि प्रशासन का कार्य कुशलतापूर्वक एवं निर्बाध गति से चलता रहे ।

इस प्रकार अधिकारियों के बीच एक विभाजक रेखा खींची जा सकती है। एक ओर जनता के प्रतिनिधि रहते हैं तथा जनता की इच्छाओं के आधार पर व्यवहार करते हैं, इनको निर्वाचित किया जाता है। दूसरी ओर विशेषज्ञ एवं प्रशासक होते हैं। जनता उनकी योग्यताओं को समझ नहीं पायेगी, उनके बीच अन्तर भी नहीं कर पायेगी। अतः उनको नियुक्त किया जाना ही जरूरी होता है। मुख्य न्यायाधीश र्‌यान (Ryan) ने इस सारी स्थिति को एक ही वाक्य में स्पष्ट कर दिया है। उनके कथनानुसार जहाँ आप कुशलता चाहते हैं वहाँ अधिकारी को नियुक्त करिये और जहाँ आप प्रतिनिधित्व चाहते हैं वहाँ निर्वाचन करिये। नगर के इंजीनियर पुलिस के प्रमुख, स्वास्थ्य अधिकारी आदि को नीति निर्धारित करने में किसी प्रकार का भाग नहीं लेना होता। इनके कार्यों में व्यावसायिक विशेषज्ञता की आवश्यकता होती है अतः इन लोगों को जनता का मत अपने पक्ष में लेने की जरूरत नहीं होनी चाहिए। यह कहा जाता है कि सड़क को बनाने के केवल दो ही तरीके हो सकते हैं—अच्छे या बुरे, इनके बीच प्रजातन्त्रात्मक या गणतन्त्रात्मक के रूप में किसी प्रकार का भेद नहीं किया जाता है।

नगर सरकार की आधुनिक विचारधारा
(Modern Theory of City Government)

नगर सरकार ने जिन सिद्धान्तों को अपना पथ-निर्देशक बनाया वे प्रायः सभी दोषपूर्ण थे। यही कारण है कि उनके परिणाम अत्यन्त भयंकर हुए। प्रतिरोध एवं सतुलन, अल्प कार्यकाल, कम वेतन, निर्वाचित पदाधिकारी आदि बातों ने मिल कर जिस प्रशासन को जन्म दिया वह पर्याप्त अकुशल था तथा बेईमानीपूर्ण था। बीसवीं शताब्दी के प्रारम्भ तक अमरीकी जनता इस प्रकार के प्रशासन को लाठी के जोर पर मानती रही। जनता ने यह सोच लिया कि सरकारी पदों पर अयोग्य व्यक्तियों का आना अपरिहार्य है। सरकारी कोष में अव्यवस्थित रूप से जो डकैती की जाती थी उसकी ओर जनता ध्यान ही नहीं देती थी किन्तु यह स्थिति हमेशा ही नहीं चलनी थी। जनता में नागरिक चेतना का विकास हुआ। सार्वजनिक हित की भावना से प्रभावित लोगों ने सरकार के कार्यों में रुचि लेना प्रारम्भ किया तथा नगरपालिका प्रशासन को सुधारने की दिशा में बहुत कुछ किया गया। कई एक नगरों में व्यावसायिक राजनीतिज्ञों को इसके लिए मजबूर किया गया कि वे उन परिवर्तनों को स्वीकार करें जो कि नगरपालिका कार्यों पर उनके प्रभाव को कम करते थे। यह कहा जाता है कि यदि नवीन आन्दोलन को पूरा होना है तो इसे एक सारयुक्त विचारधारा पर आधारित होना पड़ेगा। इसे उन पुराने सिद्धान्तों एवं मान्यताओं का बहिष्कार करना होगा जो कि आज न केवल उपयोगहीन साबित हुई हैं वरन् खतरनाक भी बनती जा रही हैं। इनके स्थान पर कुछ नये सिद्धान्त अपनाने होंगे जिनका मूल्य पूरी तरह से सिद्ध हो चुका है। उदाहरण के लिए सत्ता का केन्द्रीयकरण, लम्बा कार्यकाल, योग्यता व्यवस्था, पर्याप्त वेतन, कम मत-पत्र आदि।

नगर सरकार की विचारधारा को पूरी तरह से बदले बिना उसके स्तर को बढ़ाने का प्रत्येक प्रयास आवश्यक रूप से असफल होगा।

नगर प्रशासन की प्रस्तुत व्यवस्था में सुधार के लिए कुछ उपाय सुझाये जाते हैं। *इन उपायों में सर्व प्रथम यह है कि सत्ता का केन्द्रीयकरण किया जाये।* औसतन अमरीकी नगर का एक लम्बे समय तक कोई उत्तरदायी अध्यक्ष न रहा। इसमें मेयर होता था किन्तु वह केवल नाम का अध्यक्ष था। उसकी शक्ति दर्जनों ऐसे अधिकारियों में बटी हुई थी जो कि उसके साथ सहयोग करने के लिए बाध्य नहीं थे क्योंकि वे स्वयं भी निर्वाचित ही होते थे। अधिकारियों को नियुक्त करने की मेयर की शक्ति पर कई एक सीमायें लगी हुई थी, उदाहरण के लिए परिषद की स्वीकृति प्राप्त करना। अनेक अधिकारी जो कि कानूनों को क्रियान्वित करने में उसके सहायक होते थे, उनको वह हटाने की शक्ति नहीं रखता था और इस प्रकार वह प्रभावशील रूप से उनसे कार्य नहीं ले सकता था। बहुत कुछ सीमा तक वह ऐसे लोगों पर निर्भर करता था जो कि पूर्ण रूप से उसके नियंत्रण से परे थे।

जब सत्ता को इस प्रकार बिखेर दिया गया तो एक मुख्य समस्या यह उत्पन्न हो गई कि *नगर प्रशासन में किसी प्रकार की गड़बड़ होने पर* उसका उत्तरदायित्व किस पर डाला जाए। नगर सरकार द्वारा प्रदान की गई सेवाओं की अच्छाई का प्रत्येक साधारण नागरिक द्वारा भी अनुभव किया जा सकता था। उदाहरण के लिए चलते समय हर कोई यह जान जाता था कि गली साफ है। इसी प्रकार बीमारी न फैलने पर यह जाना जा सकता था कि दूध, पानी आदि पवित्र रूप में प्राप्त होते हैं किन्तु यदि गली में गन्दगी है अथवा शहर में हैजा फैला हुआ है तो कोई विशेषज्ञ भी आसानी से यह पता नहीं लगा सकता था कि इसके लिए कौन उत्तरदायी है। प्रत्येक व्यक्ति सबसे पहले इसके लिए मेयर को ही दोष देगा क्योंकि वह नगर का एक प्रतीक है किन्तु स्वयं मेयर भी यह नहीं बता सकता है कि अन्त में गलती किसकी थी।

जब तक सत्ता को केन्द्रीकृत नहीं कर दिया जाता है उस समय तक उत्तरदायित्व भी विभाजित रहेगा तथा दोष को कोई भी अपने ऊपर नहीं लेना चाहेगा। मेयर को उसके अधीनस्थों की गलतियों के लिए उत्तरदायी नहीं बताया जा सकता जब तक कि उसका उनके ऊपर कोई अधिकार ही नहीं है। बिना सत्ता के उत्तरदायित्व कोई अर्थ नहीं रखता। जिन अधिकारियों के कार्यों पर मेयर नियन्त्रण नहीं रख सकता उनके लिए वह जवाबदेय भी नहीं हो सकता। मेयर को उसकी योजनाएं क्रियान्वित करने की शक्ति दी जायेगी तभी वह सम्भावित परिणाम दिखा सकता है। इस दृष्टि से विचार करने के बाद यह निष्कर्ष दिया जाता है कि एक नगर के सभी प्रशासनीय अभिकरणों का भावी उत्तरदायित्व एक ही व्यक्ति को सौंप दिया जाना चाहिए। उस व्यक्ति को चाहे मेयर कहें अथवा प्रबन्धक (Manager) कहें इससे कोई अन्तर नहीं आयेगा किन्तु मुख्य बात यह है कि पूर्ण सत्ता उसी को सौंप दी जाये। प्रायः सभी प्रशासकीय पदों पर नियुक्तियां करने की शक्तियां उसे सौंपी जानी चाहिए। उसे यह भी अधिकार हो कि असन्तोष-

उनके अधिकारियों को स्वतन्त्रतापूर्वक हटा सके। नियुक्तियाँ करते समय अथवा पदाधिकारियों को हटाते समय उसे परिषद की स्वीकृति लेने की आवश्यकता नहीं होनी चाहिए। ऐसी व्यवस्था हो जाने के बाद कार्यपालिका को प्रत्येक पग पर कठिनाई का अनुभव नहीं होगा और किसी भी कार्य की प्रशंसा या दोष स्पष्टपूर्ण रूप से एक व्यक्ति पर डाला जा सकता है।

वर्तमान समय में संयुक्त राज्य अमरीका की नगर सरकार उन विचारकों के सिद्धान्तों से पर्याप्त दूर जा चुकी है जो कि प्रारम्भिक नगर चार्टरों की रचना के लिए उत्तरदायी थे। उन्होंने तानाशाही प्रवृत्तियों को रोकने के लिए सत्ता को अनेक अधिकारियों के बीच विभाजित करने का जो कार्यक्रम अपनाया वह पूरी तरह से असफल रहा तथा व्यवहार में इसको तिलांजलि दे दी गई। इतने पर भी कुछ राज्यों ने सिद्धान्त रूप से पुरानी व्यवस्थाओं को ही अपना रखा है। यहाँ पर मेयर कई एक प्रशासनिक सेवाओं का अध्यक्ष है जिनका कि वह स्वयं नियन्त्रण नहीं कर सकता, परिषद द्वारा ऐसे अध्यादेश पारित किये जाते हैं जिन पर मेयर को निषेधाधिकार प्राप्त है। इस प्रकार कागजी तौर पर वहाँ सरकार को यथासम्भव विकेन्द्रीकृत बनाया गया है जब कि वास्तविक व्यवहार में वहाँ केन्द्रीकरण अधिकाधिक होता जा रहा है। स्थानीय राजनैतिक दल का अध्यक्ष नगर का बॉस होता है तथा प्रत्येक को उसी के प्रति स्वामिभक्ति रखनी होती है। इस प्रकार बॉस द्वारा वह नेतृत्व प्रदान किया जाता है जिसके लिए कि चार्टर द्वारा मना कर दिया जाता है। वह नगर सरकार की विभिन्न शाखाओं के बीच समन्वय की स्थापना करता है तथा उनको सहयोगपूर्वक कार्य करने के लिए मजबूर करता है। इतने पर भी बॉस के लिए यह देखना बड़ा कठिन होता है कि नगर प्रशासन किस प्रकार किया जायेगा। उसकी अयोग्यता प्रशासन की धारा में अवरोध का कारण बन जाती है। बॉस द्वारा यह प्रयास नहीं किया जाता कि नगरपालिका की कार्यकुशलता को सुधारने के लिए वह एक शक्तिशाली राजनैतिक दल का गठन करे। उसका मुख्य सम्बन्ध दल के संगठन को मजबूत करना होता है। वह नगर के विकास में मुख्य रूप से रुचि नहीं लेता। वह जनता को एकीकृत सरकार प्रदान करता है किन्तु इसके लिए वह एक भारी मूल्य वसूल कर लेता है।

नगर प्रशासन से बॉस के प्रभुत्व को कई प्रकार से समाप्त किया जा सकता है। जो इस पद को समाप्त करना चाहते हैं वे पहले इसेअनावश्यक बना दें अर्थात् इसके कार्यों एवं दायित्वों को किसी अन्य को सौंप कर इसके पास कुछ भी न रहने दें। इसके परिणामस्वरूप कुछ ही दिनों में वह स्वतः ही समाप्त हो चुकेगा। इसके लिए मेयर या प्रबन्धक को पर्याप्त शक्तियाँ सौंपी जानी चाहिए तथा उससे वांछित परिणाम उत्पन्न करने को कहा जाना चाहिए। ऐसी स्थिति में वह परिणामों से नहीं बच सकता। कोई भी नगर सरकार अध्यक्ष विहीन नहीं हो सकती। या तो अध्यक्ष को कानूनी रूप में स्थापित किया जाए। अथवा ऐसा नहीं किया गया तो उसका पद स्वतः ही अभ्यास के दौरान विकसित हो जायेगा। इस प्रकार जनता के सामने दो विकल्प हैं—एक ओर उत्तरदायी कार्यपालिका है और दूसरी ओर अनुत्तरदायी

तानाशाह है, दोनों में से एक को चुनना है। पर्याप्त सगठित राजनैतिक यन्त्र को केवल व्यवस्थापिका के कानून द्वारा समाप्त नहीं किया जा सकता। जब शक्तिशाली कार्यपालिका बनादी जायेगी तो बॉस स्वत. ही गौण बनता चला जायेगा। ऐसी स्थिति में उसे कभी भी सुधार व्यवस्था के अन्तर्गत पूर्णत: हटाया जा सकेगा। वर्तमान समय में कम कार्यकाल वाला दर्शन धीरे-धीरे समाप्त होता जा रहा है। धीरे-धीरे प्रवृतियां अधिक कार्यकाल को ओर बढ़ रही हैं। यद्यपि अब भी दो वर्ष का कार्यकाल अधिक सामान्य है किन्तु लोग इसे धीरे-धीरे बढ़ाते जा रहे हैं। यह समझा जाता है कि प्राय: सभी निर्वाचित पदों का कार्यकाल चार वर्ष रखा जाये ताकि पदाधिकारी अपने कार्यों एव दायित्वों को भली प्रकार सीख सकें और कार्यालय छोड़ने से पहले वे अपनी प्राप्त योग्यताओं से जनता को लाभान्वित करा सकें। पदों पर निर्वाचन के लिए अनुभव को एक महत्वपूर्ण आधार माना जाना चाहिए।

मतपत्र के बड़े आकार के भी कई एक घातक परिणाम सामने आये। अत: यह उपयुक्त समझा जाने लगा कि नगर सरकार के अधिकांश कर्मचारी निर्वाचित न होकर नियुक्त किये जायें तथा वे अपने पद पर उस समय तक बने रहें जब तक कि उनका व्यवहार अच्छा रहे। कोई भी यह नहीं चाहता कि पुलिस के सिपाही या स्टेनोग्राफर को निर्वाचित किया जाये अथवा गली को सफाई करने वाले का नाम भी मतपत्र पर लाया जाये। फिर भी अनेक कार्यालयों के अधिकारियों को प्रतिवर्ष अनावश्यक रूप से निर्वाचित किया जाता है। *विशेषज्ञ अधिकारियों का नाम भी मतपत्र पर होता है।* लोगों से यह कहा जाता है कि वे उन लोगों की योग्यताओं की परीक्षा करें जो कि अपने आपको तकनीकी विशेषज्ञों के रूप में प्रस्तुत कर रहे हैं। यह व्यवस्था पूरी तरह से अनुपयुक्त एव मूर्खतापूर्ण है। तकनीकी विशेषज्ञों एव लिपिक-वर्ग के लोगों को नागरिक सेवा के विनियमों के आधीन नियुक्त किया जाना चाहिए तथा राजनैतिक परिवर्तन हो जाने के बाद भी उनको पदों पर बनाये रखना चाहिए। लूट प्रणाली को इन पदों पर लागू करना प्रशासन एव जनहित दोनों की दृष्टि से घातक है।

मत-पत्र छोटा करने का सुझाव शक्तिशाली कार्यपालिका की योजना में भी निहित है। जब मेयर अथवा प्रबन्धक को प्रशासकीय कार्यों का दायित्व सौंप दिया जायेगा तो वह अधिकांश कर्मचारियों की नियुक्ति स्वयं ही करने का अधिकार पा जायेगा और ऐसी स्थिति में निर्वाचित अधिकारियों की संख्या स्वत: ही कम हो जायेगी; केवल कुछ ही पदों को जनता द्वारा किये गये निर्वाचन से भरा जायेगा। ये पद हैं—परिषद के सदस्य, न्यायाधीश, मुख्य कार्यपालिका आदि। कुछ विचारकों का कहना है कि न्यायाधीश के पद को भी तुरन्त 'नियुक्त' बना देना चाहिए क्योंकि *निर्वाचित न्यायाधीश* की निष्पक्षता संदेहपूर्ण बन जाती है। इसके अतिरिक्त न्यायाधीशों को नीति की रचना का कार्य नहीं करना होता है तथा जनता उनकी योग्यताओं के बारे में अधिक कुछ नहीं जान सकती। कुछ विचारक तो मुख्य कार्यपालिका को भी नियुक्त बनाना चाहते हैं। इस प्रकार निर्वाचित सदस्यों की संख्या को यथा-सम्भव कम से कम किया जाना चाहिए और केवल ऐसे पदाधिकारियों को

कर पाएगा। उसे ऐसे अधिकारियों के साथ सहयोगपूर्वक कार्य करने की बात कही जाती है जो कि उसके प्रति उत्तरदायी नहीं होते और न ही उसके साथ मिलकर कार्य करने की इच्छा ही रखते हैं। कुछ समय बाद बराबर मिलती हुई निराशाओं के परिणामस्वरूप वह उदासीन बन जाता है तथा नगर का मत को सुधारने की दृष्टि से कुछ भी नहीं करना चाहता। प्रतिबन्ध तथा सन्तुलन की औपचारिकतायें उसके हाथों को जकड़ देती हैं। इन सभी बातों से बचने के लिए नवीन व्यवस्था को अपनाना अनिवार्य है। वर्तमान व्यवस्था का विश्लेषण करते हुए ऑस्टिन, मैकडानल्ड ने बताया है कि नगर सरकार के क्षेत्र में 'सागर' से प्राप्त पाठों को पूरी तरह भुला दिया गया है। राज्य के जहाज का सञ्चालन करने के लिए एक इंजन कक्ष में अनेक स्वतन्त्र इन्जीनियर बैठा दिये गये हैं तथा दर्जनों व्यक्ति पतवार पर हैं। जब कभी परिषद तथा मेयर के बीच मतभेद उत्पन्न होता है तो विषय मतदाताओं के सामने रख दिया जाता है तथा जहाज के सञ्चालन जैसे तकनीकी प्रश्न पर साधारण नागरिकों को उनका मत प्रकट करने को कहा जाता है।[1]

---

1. "In the realm of city government, however, the lessons of the sea are forgotten. The ship of state is bravely launched with a whole company of independent officials in the engine room and a dozen men at the helm. When the council and the mayor disagree the matter is referred to the voters, and the average citizen has not the slightest hesitancy in expressing his opinion about matters quite as technical as the navigation of a ship."

—*Austin F. Mac Donald*, op. cit., PP. 164-65.

५

राजधानी क्षेत्र और उनकी समस्याएं

[METROPOLITAN AREAS AND THEIR PROBLEMS]

नगरों की सरकारों पर केवल राज्य एव संघीय सरकार का ही नियत्रण नहीं होता किन्तु अन्य स्थानीय इकाईयां भी उससे सम्बन्ध रखती हैं तथा इन इकाईयों की स्थिति एवं क्रियाओं का प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से उन पर प्रभाव पड़ता है। वैसे यह सच है कि नगर समस्त जनसंख्या के केन्द्र होते हैं किन्तु फिर भी स्थानीय सरकार की अन्य इकाईयां भी कम महत्वपूर्ण नहीं होती। नगरों के अनेक क्षेत्र ऐसे हैं जो कि अन्य स्थानीय इकाईयों के विभिन्न क्षेत्रों से दबे रहते हैं। शहरी क्षेत्रों में स्थानीय इकाईयों की बहुतायात के परिणामस्वरूप उनका पारस्परिक सम्बन्ध पर्याप्त घनिष्ठ बन जाता है। वैसे कानून के अनुसार एक ही क्षेत्र में एक ही समय दो अलग-अलग नगर निगम नहीं रह सकते जो कि समान शक्तियों, अधिकार क्षेत्रों एवं विशेष अधिकारों का प्रयोग करें।[1] यह कानून इस बात पर रोक नहीं लगाता कि एक ही क्षेत्र में विभिन्न उद्देश्यों के लिए विभिन्न नगरपालिकाएं कार्य करें। संयुक्त राज्य अमरीका में केवल कुछ ही बड़े शहर ऐसे हैं जो कि कम से कम दो या तीन पृथक स्थानीय सत्ताएं अलग अलग उद्देश्यों को सम्पन्न करने के लिए न हों। एक आदर्शभूत राजधानी क्षेत्र में जो सम्भावित सत्ताएं रहती हैं उनकी सूची में काउन्टी, नगर, स्कूल जिला, गृह सत्ता, सड़क एवं पुल जिले, पार्क-जिला, सफाई जिला, आदि का नाम लिया जा सकता है। इसके अतिरिक्त केन्द्रीय नगर के बाहर किन्तु राजधानी क्षेत्र के अन्तर्गत अनेक स्थानीय इकाईयां रहती हैं।

सन् १९४० की गणना के अनुसार १४० क्षेत्र ऐसे थे जो कि राजधानी जिलों के रूप में वर्गीकृत किए जा सकते हैं। राजधानी क्षेत्र की परिभाषा संयुक्त राज्य अमरीका के प्रसंग में समय-समय बदलती रही है। सन् १९३०

1. "...there cannot be at the same time, within the same territory, two distinct municipal corporations exercising the same powers, jurisdictions and previ eges.

—*J. F. Dillou*, Treatise on the Law Municipal Corporations, 5th Edition, Vol. I, P. 616.

में दी गई इसकी परिभाषा के अनुसार राजधानी क्षेत्र में कम से कम एक लाख जनसंख्या रहती है और उसमें एक या एक से अधिक केन्द्रीय नगर होते हैं जिनकी जनसंख्या कम से कम ५०००० हो। सन् १९३० में राजधानी क्षेत्रों की संख्या ९६ थी जो कि कुल मिला कर संयुक्त राज्य अमरीका के १·२ प्रतिशत क्षेत्र को घेरे हुए थे तथा कुल जनसंख्या का ४५ प्रतिशत इन क्षेत्रों में रहता था। राजधानी क्षेत्र में आसपास के उन सभी सम्भागों को सम्मिलित कर लिया जाता था जिनमें कि प्रतिवर्ग मील पर १५० निवासी रहते हैं। इसके दस साल बाद अर्थात् सन् १९४० की गणना में भी सेन्सस के ब्यूरो ने राजधानी क्षेत्र को परिभाषित करते समय ऐसी ही परिभाषा का प्रयोग किया। विशेष नियमों के अनुसार १५० से कम की जनसंख्या वाले प्रदेशों को भी राजधानी क्षेत्र में शामिल किया जा सकता था। सन् १९३० की भांति अब भी राजधानी जिले केवल राजनैतिक इकाइयां नहीं थे किन्तु बहुत कुछ मात्रा में आर्थिक, सामाजिक एवं प्रशासनिक हितों से युक्त एकीकृत क्षेत्र थे। सन् १९४० तक ऐसे राजधानी प्रदेशों की संख्या १४० हो गई जिनमें कि कुल देश की ४७ प्रतिशत जनसंख्या रहती थी। सन् १९५० में सेन्सस के ब्यूरो ने राजधानी प्रदेशों में गणना करने के लिए नई परिभाषा का प्रयोग किया। इसमें ५०००० या इससे अधिक की जनसंख्या वाले एक या इससे अधिक नगर होते थे तथा साथ ही वह काउन्टी अथवा काउन्टीज रहती थी जिनमें कि ये नगर बसे हुए थे। अतिरिक्त निकट की काउन्टीज को भी स्तर के राजधानी क्षेत्रों (Standard Metropolitan Areas) में गिना जा सकता था यदि वे मूल रूप से राजधानी प्रदेश हैं तथा सामाजिक एवं आर्थिक रूप से केन्द्रीय नगर के साथ एकीकृत हैं। न्यू इंगलैण्ड में नगर तथा टाउन को नवीन स्तर वाले राजधानी क्षेत्रों का आधार माना गया। सन् १९५० में ऐसे १६८ राजधानी क्षेत्र थे जिनमें कि पूरे देश की सात प्रतिशत भूमि एवं ५६.१ प्रतिशत जनसंख्या रहती थी।

सन् १९५० में जब १६८ राजधानी प्रदेश थे किन्तु वे अपने पूर्ववर्तियों की भांति एकीकृत राजनैतिक इकाइयां नहीं थे। इसके विपरीत उनमें हजारों ही स्थानीय सरकार के क्षेत्र संयुक्त रहते थे। उनके सामान्य आर्थिक, सामाजिक एवं प्रशासनिक स्वार्थों को विभिन्न राजनैतिक इकाइयों द्वारा प्रबन्धित किया जाता था। सन् १९५२ में कुल राजधानी प्रदेशों की सरकारी इकाइयों की संख्या १६२१० थी—इनमें २५६ काउन्टीज, २३२८ टाउनशिप, ३१६४ नगरपालिकाएं, ७८६४ स्कूल जिले और २५९८ विशेष जिले होते थे। वैसे राजधानी प्रदेशों की इकाइयों की संख्या पर भरोसा नहीं किया जा सकता और प्रत्येक राजधानी क्षेत्र में सरकार की स्थानीय इकाइयों को केवल अनुमान के रूप में ही जाना जा सकता है। सेन्सस के ब्यूरो द्वारा जो राजधानी प्रदेश की परिभाषा की गई थी उसमें प्रत्येक काउन्टी की सभी स्कूल इकाइयों को भी शामिल कर लिया गया था किन्तु आंशिक रूप से अथवा पूरी तरह से राजधानी क्षेत्रों का प्रतिनिधित्व करती हैं।

संयुक्त राज्य अमरीका में यदि क्षेत्रीय आधार पर देखा जाए तो वहां दक्षिणी प्रदेशों में अन्य क्षेत्रों की अपेक्षा स्थानीय इकाइयों को राजधानी जिले

में मिलाने की परम्परा कम है। केवल क्षेत्र राजधानी जिले ही इस क्षेत्र में ऐसे हैं जहां कि सौ से अधिक स्थानीय इकाईयां हैं। १६ राजधानी प्रदेशों में से जिनमें कि दस से भी कम इकाईयां हैं, १८ दक्षिण में स्थित हैं। इसका अर्थ यह नहीं है कि दक्षिणी प्रदेश में शहरी केन्द्रीयकरण सामान्यतः कम होता है किन्तु इसका मूल कारण यह है कि दक्षिण के राज्यों में स्थानीय इकाईयों की व्यवस्था सामान्य रूप से कम जटिल है। अन्य राज्यों में राजधानी जिलों की स्थानीय इकाईयों में लगभग ७० प्रतिशत स्कूल जिले होते हैं। इस प्रकार स्थानीय सरकार की इकाईयां वहां स्वतः ही अधिक हो जाती हैं किन्तु दूसरी ओर दक्षिण में शिक्षा का कार्य काउन्टीज के हाथ में छोड़ रखा है; वहां केवल कुछ बड़े नगरों में ही अलग से स्कूल जिले होते हैं।

किसी भी क्षेत्र में स्थानीय सरकार की इकाईयों की संख्या के आधार पर ही यह तय नहीं किया जा सकता कि वहां की सरकार में कितनी जटिलताएं होंगी। सरकार की इकाई को पारिभाषित करते हुए मि० एन्डरसन (Anderson) ने बताया है कि यह एक पारिभाषित क्षेत्र में निवास करने वाली जनसंख्या होती है जिसे कि कानूनी रूप से एक सत्ता पूर्ण संगठन एवं सरकारी निकाय प्रदान किया जाता है। इसका एक पृथक से कानूनी अस्तित्व होता है। यह कुछ सार्वजनिक या सरकारी सेवाएं प्रदान करने की शक्ति रखती है। इसे कुछ मात्रा में स्वायत्तता प्राप्त होती है तथा यह अपने राजस्व का कम से कम एक भाग तो स्वयं एकत्रित करने का अधिकार रखती है।[1] इस प्रकार पारिभाषित इकाई में अनेक अर्ध स्वतन्त्र सत्ताएं भी होती हैं जिनको कि सरकार की पृथक इकाईयां नहीं गिना जा सकता; उदाहरण के लिए [illegible]

[illegible]

नगर सरकार द्वारा की जा रही है। जिस राजधानी क्षेत्र में अनेक नगर होते हैं उसमें इस प्रकार के मण्डल एवं आयोगों की संख्या भी अधिक हो सकती है।

राजधानी क्षेत्रों की समस्याएं
(The Problems of Metropolitan Areas)

राजधानी क्षेत्रों की संख्या कई कारणों से समय के साथ-साथ बढ़ती चली जा रही है। जब शहरों में कार्य करने वाला प्रत्येक मजदूर एक मोटर का मालिक बन जाता है, प्रत्येक घर में टेलीफोन लग जाता है जिससे कि गृहणियां बाजार की दुकानों के साथ सम्पर्क रख सकें, जब द्रुतगति के आवागमन के साधन यह सम्भव बना देते हैं कि एक व्यक्ति अपने घर से दूर स्थित कार्यालय तक भी प्रतिदिन आ जा सके तब नगरों का जीवन न केवल सम्भव बन जाता है वरन् यह अनेक लोगों की प्राथमिकता एवं आकर्षण का कारण

1. *W. Anderson*, The units of Gov[illegible]nment in the United States 1941, P. 10.

बन जाता है। नगरों का विकास आन्तरिक एवं बाहरी दोनों ही प्रकार से होता है। जो लोग बड़े शहर के आसपास जाकर बस जाते हैं वे उस प्रदेश में ही नगर की आवश्यकताओं को पूरी करने का प्रयास करने लगते हैं। ये बड़े नगरों के बाहर शहरीकरण के विकास को प्रोत्साहित करते हैं। वर्तमान समय में औद्योगिक, सांस्कृतिक विकास के परिणामस्वरूप जो स्थितियां उत्पन्न हुई हैं उन्होंने राजधानीकरण को आवश्यक बना दिया है। इसके द्वारा बढ़ती हुई जनसंख्या के रहने के लिए अधिक स्थान प्रदान किया जाता है। पिछले वर्षों में हुए जनसंख्या के विकास को देखने पर ज्ञात होता है कि वह केवल शहरी क्षेत्र के अन्तर्गत ही नहीं हुआ किन्तु बाहरी राजधानी क्षेत्रों में भी पर्याप्त मात्रा में हुआ है। यद्यपि राजधानी क्षेत्रों का विकास मुख्यतः आर्थिक एवं सामाजिक तत्वों की उपज है किन्तु इसके राजनैतिक प्रभाव भी कम महत्वपूर्ण नहीं होते। छोटे नगरों, गांवों, टाउन, बारोज, टाउनशिप, काउन्टीज, स्कूल जिले एवं विशेष जिलों के बाहर राजधानी क्षेत्र का प्रसार होता है। वर्तमान क्षेत्रीय प्रसार का मूल लक्ष्य किसी भी अर्थ में क्षेत्र का सरकारी एकीकरण नहीं होता। अतः यह कहना सही है कि राजधानीकरण मुख्यतः एक सरकारी कार्य नहीं है। अनुभव से यह प्रतीत होता है कि राजधानी क्षेत्र की जनसंख्या धीरे-धीरे केन्द्रीय नगर के चारों तरफ नई नगरपालिकाओं को जन्म देती है। नगर थोड़े समय बाद निकट के समुदायों द्वारा घिर जाता है। राजधानी प्रदेशों की बढ़ती हुई जनसंख्या के कारण यह आवश्यक महत्वपूर्ण बन जाता है कि उनके द्वारा उत्पन्न प्रशासकीय समस्याओं का अध्ययन किया जाए। ये समस्याएं अलग अलग विभिन्नताओं वाली होती हैं। कुछ का सम्बन्ध जनसंख्या की मात्रा से होता है, कुछ का क्षेत्रीय विस्तार से तथा अन्य का अधिकार क्षेत्र एवं ऐसी ही समस्याओं से रहता है।

कई एक राजधानी क्षेत्र तो ऐसे हैं जिनका आकार राज्य की सीमाओं को भी पार कर जाता है। राजधानी क्षेत्र की विभिन्न समस्याओं को सुलझाने के लिए अनेक इकाईयां कार्य करती हैं। पुलिस प्रशासन, अग्निरक्षा आदि *सामान्य समस्याएं भी पृथक इकाईयों द्वारा सुलझाई जाती हैं।* ऐसी स्थिति में एकीकृत स्थानीय प्रशासन की सम्भावनाएं पूर्णतः मिट जाती हैं। मुख्य नगर क्षेत्र के लिए व्यापारिक एवं सामाजिक कार्यों का केन्द्र होता है और इसलिए वह एक बड़ी जनसंख्या की सेवा करता है। नगरों की जनसंख्या जब निकटस्थ प्रदेशों में जाकर बसने लगती है तो उनकी राजस्व की क्षमता पर इसका *विरोधी प्रभाव पड़ता है किन्तु नगर के प्रशासकीय उत्तरदायित्व ज्यों के त्यों* बने रहते हैं। एक बड़े राजधानी प्रदेश के संगठन में अनेक नगरपालिकाएं, गांव, टाउन, टाउनशिप, स्कूल जिले और विशेष जिले रहते हैं। क्षेत्र का संयुक्त जीवन स्थानीय सरकार की इन छोटी व बड़ी इकाईयों में बंट जाता है। प्रत्येक इकाई स्वयं पृथक रूप से कार्य करती है। ऐसी स्थिति में निर्वाचित *अधिकारियों की संख्या बहुत अधिक बढ़ जाती है।* ऐसी कोई एक नगरपालिका सत्ता नहीं रहती जो कि सभी 'सरकारी' कार्यों पर नियन्त्रण रख सके। राजधानी क्षेत्रों में स्थानीय सरकार की अनेक इकाईयां रहने से अलग अलग प्रशासनिक व्यवस्थाएं अपनानी पड़ती हैं। उनमें वित्तीय व्यवस्थाएं एक जैसी नहीं रखी जा सकती। सेवी वर्ग के प्रबन्ध में विभिन्नताएं लानी होती

हैं। इसके अतिरिक्त ये इकाईयां जनकार्य, जनस्वास्थ्य, पुलिस एवं अग्नि सुरक्षा के क्षेत्र में जब भी कोई कार्य करती है तो वह एक समान नहीं होता। प्रबन्ध में इस प्रकार की विभिन्नता रहने पर स्वेच्छापूर्ण प्रादेशिक सीमाएं बन जाती है और सामूहिक हितों की प्रायः अवहेलना की जाती है। अन्तर्राजधानी की नगरपालिका सत्ताएं अतिरिक्त भार से दब जाती हैं क्योंकि प्रत्येक स्थानीय इकाई द्वारा प्रशासन के संचालन के लिए उससे धन की मांग की जाती है। वर्तमान जीवन के आर्थिक पहलू में परिवर्तन के कारण जनता भौगोलिक दृष्टि से पुनः संघिबद्ध होने लगी है किन्तु स्थानीय इकाईयों का संघ अभी तक दूर का सपना बना रहता है। यह राजधानी क्षेत्रों की मुख्य समस्याओं में से एक होती है और इस समस्या के परिणामस्वरूप कई एक प्रशासनिक जटिलताएं उत्पन्न हो जाती हैं।

राजधानी प्रदेशों की एक अन्य समस्या यह है कि यहां सरकार की विभिन्न इकाईयों की सीमाओं के बीच पारस्परिक सबंध नहीं होता। यह जरूरी नहीं है कि काउन्टी का क्षेत्र नगर से बड़ा हो अथवा नगर का क्षेत्र काउन्टी से बड़ा हो। अनेक काउन्टीज ऐसी हैं जिनका क्षेत्र नगरों की तुलना में छोटा होता है। कुछ उदाहरण ऐसे भी हैं जहां कि काउन्टी तथा नगर की सीमाएं एकरूप होती हैं। वैसे इन दोनों प्रकार की स्थितियों के उदाहरण अपेक्षाकृत कम होते हैं और काउन्टीज का क्षेत्र प्रायः नगरों से अधिक होता है। एक स्कूल जिले का क्षेत्र भी प्रायः एक नगर की सीमाओं के समरूप रहता है किन्तु कुछ ऐसे भी उदाहरण हैं जहां कि स्कूल जिले का क्षेत्र बड़ा बन जाता है। जहां तक विशेष जिलों का सम्बन्ध है उनका क्षेत्र या तो वही होता है जो कि काउन्टी अथवा नगर का है या इससे छोटा क्षेत्र होता है। इस प्रकार की जटिलताएं शहर के बाहरी भागों में भी रहती हैं। राजधानी क्षेत्रों की बनावट एवं संगठन के सम्बन्ध में किसी सामान्य रूप को नहीं अपनाया जा सकता और न ही सामान्य सिद्धान्तों को आधार बनाया जाता है। यही कारण है कि दो राजधानी क्षेत्रों के नक्शे एक जैसे नहीं होते। क्षेत्रों के सम्बन्ध में भ्रम का अस्तित्व संयुक्त राज्य अमरीका के राजधानी प्रदेशों की ही विशेषता नहीं है। यदि हम ग्रेट ब्रिटेन की स्थानीय सरकार के इतिहास को देखेंगे तो हम पाएंगे कि वहां सन् १८३२ से पूर्व क्षेत्रों का विप्लव था, सत्ताओं का विप्लव था और रेट्स का विप्लव था। उस समय सम्पूर्ण देश को काउन्टीज, संघों एवं पेरिशो में विभाजित किया गया था। स्थानीय निकायों की तत्कालीन व्यवस्था के परिणामस्वरूप स्थानीय सीमाएं की एक ऐसी भूल-भुलैया बन चुकी थी जिसमें कि स्थानीय सत्ताएं कई बार भटक जाती थीं। संयुक्त राज्य अमरीका में प्रत्येक राज्य को अपनी इच्छानुसार व्यवहार करने का पूरी स्वतन्त्रता है, वहां क्षेत्रीय अव्यवस्था की स्थिति को सुधारने की ओर बहुत कम प्रयास किया गया है। क्षेत्रों एवं सत्ताओं में अव्यवस्था के परिणाम-स्वरूप जो बुराईयां एवं असुविधाएं उत्पन्न हो गई हैं उनका अनुभव आसानी से किया जा सकता है। ये बुराईयां अनेक प्रकार की हैं। इनमें से मुख्य निम्न-लिखित है—

(१) **मतदाताओं की परेशानियां**—क्षेत्र एवं सत्ता से सम्बन्धित अव्यवस्था के कारण मतदाता भ्रम में पड़ जाता है और वह स्थानीय सरकार

पर बुद्धिपूर्वक नियन्त्रण का प्रयोग नहीं कर सकता है। शहरी मतदाता को मतदान के समय पर्याप्त दूर जाना पड़ता है। स्थानीय संगठन को चाहे कितना भी सरल क्यों न बनाया जाए किन्तु फिर भी कई प्रकार की परेशानियां पैदा हो जाती हैं। उदाहरण के लिये मतदान केन्द्र का पता लगाना, किन अधिकारियों को मत देना है यह ज्ञात करना तथा इन अधिकारियों की शक्तियों का ज्ञान करना आदि। जहां स्थानीय सरकार की इकाईयां उलझनपूर्ण होती हैं वहां ये समस्याएं प्रायः चरम स्तर पर पहुंच जाती हैं। स्थानीय इकाईयों की संख्या अधिक होने के कारण चुने जाने वाले अधिकारियों की संख्या बहुत अधिक होती है तथा मतपत्रों पर जिन उम्मीदवारों के नाम रहते हैं उनमें से अधिकांश के बारे में मतदाता कुछ भी नहीं जानता। चुनाव संख्या में अधिक तथा समय की दृष्टि से बार-बार होने के कारण अधिक खर्चीले होते हैं।

(२) राजनैतिक नेताओं का प्रभुत्व—जब इस प्रकार की स्थिति उत्पन्न हो जाती है तो राजनैतिक नेताओं का प्रभुत्व बढ़ने के अवसर अधिक हो जाते हैं। इन राजनैतिक नेताओं के प्रभाव को कम करने के लिए कई एक नगरों में वांछित सुधार किये गये हैं किन्तु इनका प्रभाव तभी हो सकता है जब कि इकाईयों की अव्यवस्था को रोका जावे।

(३) इकाइयों की अलोकप्रियता—जब स्थानीय इकाइयों का क्षेत्र स्पष्ट नहीं होता हो, जनता उनके कार्यों के बारे में पर्याप्त जानकारी प्राप्त नहीं कर पाती। कई एक इकाईयां तो पूर्णतः अव्यक्त रहकर ही कार्य करती रहती हैं तथा समाचार पत्रों में भी उनकी प्रक्रियाओं के वृतान्त नहीं आ पाते। ऐसी स्थिति में यह स्वाभाविक है कि जनता इन संस्थाओं के कार्यों के प्रति या तो पक्षपातपूर्ण रवैया अपनाये अथवा पूर्णतः उदासीन रहे। सरकार की इन अधीनस्थ इकाइयों में से अनेक का निर्वाचन द्वारा गठन नहीं किया जाता वरन् इनको नियुक्त किया जाता है। इस प्रकार इन निकायों का मतदाताओं के प्रति उत्तरदायित्व अप्रत्यक्ष एवं अनिश्चित होता है।

(४) कार्यों का दोहराव—एक प्रसिद्ध कहावत के अनुसार जब रसोइये अनेक होते हैं तो वे रसोई को बिगाड़ देते हैं। यह कहावत स्थानीय इकाइयों के बारे में पूरी तरह से खरी उतरती है। जहां इकाइयों की संख्या अधिक होती है वहां पर सरकार का कार्य भली प्रकार से संचालित नहीं होता। उनके बीच उचित समन्वय न रहने के कारण कार्यों के दोहराव की सम्भावनायें बढ़ जाती हैं तथा कई एक कार्यों को सम्पन्न किये बिना ही छोड़ दिया जाता है। उदाहरण के लिए कुछ नगरों में मनोरंजन की व्यवस्था स्कूल मण्डल एवं पार्क मण्डल दोनों के द्वारा की जाती है किन्तु जब ये दोनों निकाय मिल-जुलकर कार्य नहीं कर पाते तो ऐसे अवसर भी उत्पन्न हो जाते हैं जब कि मनोरंजन व्यवस्था का कार्य दोनों में से एक भी निकाय सम्पन्न नहीं करता। इसी प्रकार से अलग-अलग इकाईयों के अधीन अलग-अलग पुलिस सत्तायें भी कार्य कर सकती हैं। इनके कार्यों के बीच अतिराव होना स्वाभाविक ही नहीं वरन् आवश्यक भी है। यह अतिराव की स्थिति विभिन्न इकाइयों के बीच संघर्षपूर्ण स्थिति पैदा कर देती है। जब झगड़ा अधिक बढ़ जाता है तो न्यायालयों में न्यायिक कार्यवाही करने की नौबत तक आ जाती है। इनमें जो समय,

शक्ति एवं धन खर्च होता है वह सब जनता के माथे मढ़ा जाता है। जनता को ही इस सब भार को वहन करना होता है।

(५) खर्चीली व्यवस्था—इस व्यवस्था का एक अन्य बुरा परिणाम यह है कि इसमें जनता के कोष पर भार अधिक बढ़ जाता है। अनेक स्वतन्त्र सत्ताओं को संचालित करने में अधिक खर्च का होना स्वाभाविक है। इन सत्ताओं में से कुछ एक को तो कर लगाने की तथा कर्ज लेने की शक्ति स्वयं को प्राप्त होती है। इनमें से प्रत्येक यह सोचती है कि नगर में सबसे अधिक महत्वपूर्ण कार्य का सचालन उसी के द्वारा किया जा रहा है। इसी भाव से प्रभावित होकर वह अपने कार्य में खुलकर खर्चा करती है। इस प्रक्रिया के परिणामस्वरूप करों की मात्रा बढ़ जाती है तथा कर्जा भी बहुत हो जाता है। इन पर केन्द्रीय रूप से वित्तीय नियन्त्रण लागू नहीं किया जा सकता और न ही किसी एकीकृत बजट व्यवस्था की स्थापना की जा सकती है।

(६) अकार्यकुशलता—प्रशासन में कार्यकुशलता लाने के लिए यह जरूरी होता है कि किसी को पूरी तरह से उसके लिए उत्तरदायी बना दिया जाये। जब स्थानीय इकाइयों का क्षेत्र निश्चित नहीं रहता तो कार्यों में दोहराव या अतिरेक की सम्भावनायें बढ़ जाती हैं किन्तु कार्य के कुशलतापूर्वक होने की सम्भावनायें उतनी ही कम हो जाती हैं। एक ही कार्य को कई अधिकारी सम्पन्न करते हैं किन्तु वे सभी उसे प्रायः ऊपरी रूप से ही करते हैं न कि विस्तार एवं गहराई के साथ। ऐसी स्थिति में नगर सरकार विशेषीकरण, विशेषज्ञतापूर्ण ज्ञान एवं श्रम विभाजन का पूरा पूरा लाभ नहीं उठा पाती।

(७) असमान प्रगति—प्रगति का पूर्ण रूप सर्वांगीण होता है। यदि स्थानीय सरकार सभी दिशाओं में समान रूप से प्रगति करती है तो वह प्रशंसा की पात्र है किन्तु प्रायः ऐसा होता नहीं है। कोई भी एक सत्ता इतनी प्रभावशाली हो जाती है कि वह जो भी करना चाहे सम्पन्न कर देती है तथा उसके द्वारा प्रदान की गई सेवायें मात्रा एवं गुण दोनों की दृष्टि से संतोषजनक होती हैं किन्तु यह संतोष सभी सत्ताओं के कार्यों के सम्बन्ध में समान रूप से नहीं रहता। कुछ सत्तायें प्रगति की दौड़ में पिछड़ जाती हैं और इस प्रकार नगर प्रशासन लगड़ा बन जाता है।

(८) नियोजन की समस्या—नगर सरकार के इस प्रकार के संगठन में सामान्य सीमाओं के अन्तर्गत कोई एकीकृत योजना नहीं बनाई जा सकती। ऐसा करना यदि असम्भव नहीं है तो कठिन तो अवश्य है। वर्तमान समय में जनता द्वारा नगर सरकार पर यह जोर डाला जाता है कि वह नियोजन के आधार पर अपने कार्यों का सचालन करे। अनेक इकाइयों के बीच प्रशासनिक लक्ष्यों से सम्बन्धित नियोजन किया ही नहीं जा सकता।

स्थानीय इकाइयों का क्षेत्र अव्यवस्थित होने से राजधानी प्रदेश में जो कठिनाइयां उत्पन्न होती हैं। इसके अतिरिक्त राजधानी क्षेत्र की कुछ अन्य समस्यायें भी होती हैं। इस क्षेत्र की विभिन्न इकाइयों की कर उगाहने तथा सेवायें सम्पन्न करने की सामर्थ्य के बीच भारी अन्तर रहता है। इस अन्तर के रहते हुए इनके बीच एकीकरण की सम्भाव-

लिए अव्यावहारिक बन जाती है। जिस समाज की कर देने की शक्ति अधिक है, जनभार कम है तथा जो सार्वजनिक कार्यों में अधिक व्यय कर सकता है उसके नागरिक कार्य बहुत अच्छी प्रकार सम्पन्न होंगे। यह समाज तथा इसके निवासी यद्यपि यह नहीं चाहेंगे कि—इसको राजधानी क्षेत्र में मिला दिया जाये तथा गरीब एवं असमर्थ क्षेत्रों के भार को उनकी कमर पर डाला जाय। दूसरी ओर कम राजस्व वाली, अधिक कर्जदार तथा जनसंख्या को आय से अधिक व्यय करने वाली इकाईयां इस बात के लिए उत्सुक रहती हैं कि उन्हें राजधानी प्रदेश के साथ मिला दिया जाय, संघ बना दिया जाय अथवा उनको एकीकृत कर दिया जाय। इस प्रकार राजधानी क्षेत्र के सगठन के सम्बन्ध में कई एक उलझनें पैदा हो जाती हैं। हम उन छोटे क्षेत्रों को ले सकते हैं जहाँ पर कि अनेक फैक्ट्रियाँ तथा कारखाने कार्य कर रहे हैं। ये प्रदेश कभी यह नहीं चाहते कि उनकी आमदनी को तथा कारखानों एवं फैक्ट्रियों में प्राप्त आय को अन्य लोगों के कल्याण में खर्च किया जाये। जिस क्षेत्र में कोई बड़ा कारखाना होता है उस गाँव या नगर के लोगों को स्थानीय सरकार के लिए कर प्रदान करने में राहत मिल जाती है। जिन छोटे क्षेत्रों में कोई कारखाना या उद्योग नहीं होता वहाँ पर सारी आय स्थानीय निवासियों की सम्पत्ति पर कर लगाकर प्राप्त की जाती है।

सेवाओं के बीच समन्वय राजधानी प्रदेशों की एक मुख्य समस्या होती है। इस व्यापक क्षेत्र के निवासियों की समस्यायें अलग-अलग होती हैं। उनमें उद्योग, व्यापार एवं यातायात के केन्द्रों के आधार पर भी पर्याप्त असमानतायें रहती हैं किन्तु इन सबके होते हुए भी उनमें अनेक बातें समान रूप से रहती हैं। जल वितरण एवं मल को हटाने की समस्या इन सभी में सामान्य रूप से पाई जाती है। इसी प्रकार जन स्वास्थ्य का भी इन सबसे सम्बन्ध रहता है। एक बड़े क्षेत्र पर इन सेवाओं की दृष्टि से एकात्मक रूप में प्रशासन करना अत्यन्त लाभप्रद सिद्ध होता है किन्तु सहयोग एवं समन्वय के अभाव में ये समस्त लाभ गौण बन जाते हैं।

यह सच है कि राजधानी प्रदेशों में सहयोग एवं नियोजन का अपना मूल्य होता है किन्तु फिर भी जब इकाइयों के विलीनीकरण की बात कही जाती है तो उसका जन साधारण द्वारा विरोध किया जाता है। अधिकारियों द्वारा प्राय यह शिकायत की जाती है कि राजधानी प्रदेशों के एकीकरण से सम्बन्धित कोई भी कार्यक्रम उनको नगरपालिका की राजनीति के पुराने स्कूल में ला जाकर डाल देगा। एकीकरण के विरुद्ध बाहरी प्रदेशों की भावनायें इतनी प्रबल होती है कि वे इस प्रकार के प्रत्येक प्रयास को सदेह की नजर से देखते है। यदि केन्द्रीय नगर में अनेक प्रयासनिक सुधार किये जायें तो भी यह जरूरी नहीं है कि बाहरी क्षेत्र एकीकरण के लिए तैयार हो जायेंगे।

राजधानी प्रदेश की समस्याओं के सुझाव

[Solutions for the Problems of Metropolitan Areas]

राजधानी क्षेत्रों के लिए कोई श्रेष्ठ संस्थागत प्रबन्ध करना इतना सरल नहीं है। स्थानीय राजनैतिक स्वार्थों के कारण तथा जनता की हठधर्मियों के परिणामस्वरूप इस दिशा में सुझाव बहुत कम प्रस्तुत किये गये हैं।

इस सम्बन्ध में अब तक जो भी महत्वपूर्ण सुझाव प्रस्तुत किये गये उनका अध्ययन हम निम्न प्रकार कर सकते हैं—

(१) संयोग द्वारा एकीकृत करना [To integrate through Annexation]—जब सर्व प्रथम राजधानी प्रदेश अस्तित्व में आये तो उनकी प्रक्रिया यह थी कि एक केन्द्रीय नगर में आस-पास के प्रदेश जुड़ते चले गये। औद्योगिक एवं व्यापारिक केन्द्रों के बाहर पर्याप्त जनसंख्या बस जाती है और वह फिर अपने आपको केन्द्र के साथ संयुक्त कर लेती है। जहां तक इन प्रक्रिया में निकट के प्रदेश प्रारम्भ में मिलते थे वहां तक इसको स्वाभाविक माना जा सकता है। किन्तु जब यातायात के साधनों एवं संचार की व्यवस्था का विकास हो गया तो यह संयोग केवल निकटस्थ प्रदेशों तक ही सीमित नहीं रहा। पृथक गांव एवं नगर जो मूल नगर से मिलते जुलते होते थे किन्तु

की सीमाओं में हैमट्राम्क (Hamtramck) तथा हाइलैण्ड पार्क (Highland Park) भी आ जाते हैं। वैसे इन स्थानों का अपना अलग से व्यक्तित्व भी है और इसलिए इनको राजधानी नगर में पृथक द्वीप कहा जा सकता है। जब नये एवं पृथक निगमों का विकास होने लगा तो प्रदेशों को मिलाया जाना अधिक सरल नहीं रहा। इन प्रदेशों में सामुदायिक चेतना का विकास हुआ। उनमें यह भावना बढ़ने लगी कि उस प्रदेश में रहा जाये जो कि उस स्थान से भिन्न वातावरण रखता है जहां वे दिन भर कार्य करते हैं। वे लोग अपने गृह कस्बों को मिलाने, एकीकृत करने अथवा संघीय व्यवस्था करने के विरुद्ध विचार रखते हैं।

निकट की नगरपालिकाओं को केन्द्रीय प्रदेश में मिलाना अत्यन्त कठिन कार्य है। जब उत्तरी मिलवॉकी (Milwaukee) के बाहरी प्रदेशों को मिलवॉकी के केन्द्रीय प्रदेश में मिलाने के लिए वर्षों तक प्रयास किये गये तथा उनके सन्तोषजनक परिणाम प्राप्त न हो सके तो इस कार्य की कठिनाइयां स्पष्ट हो गईं। मिलवॉकी में एक असामान्य नगरपालिका विभाग के रूप में संयोग विभाग (Deptt of Annexation) खोला गया। इस संगठन ने संयुक्तीकरण के लिए योजनायें बनायीं, आवश्यक तथ्यों का संग्रह किया तथा मूल नगर को आन्चलिक प्रदेशों के साथ एकीकृत होने में सहायता प्रदान की। यह आधुनिक कार्यक्रम जब तक प्रारम्भ किया गया उस समय तक मिलवॉकी अनेक पृथक एवं संयुक्त समुदायों का रूप धारण कर चुका था।

इस प्रकार उप शहरी क्षेत्रों की जनता मूल नगर के साथ मिलकर अपने व्यक्तित्व को समाप्त करना नहीं चाहती। वह पृथक से अपना अस्तित्व बनाये रखने में रुचि लेती है। कई एक राज्यों में संयोग (annexation) के सम्बन्ध में जो समन्वय अधिनियम अपनाये गये हैं वे भी इस भावना से युक्त जनता की सहायता करते हैं। जब एक संयुक्त (incorporated) अथवा असंयुक्त प्रदेश की जनता याचिका प्रस्तुत करके अन्य नगर के साथ मिलने या एकीकृत होने के लिए प्रयास करती है तो इस विषय

सकता है। यह प्रक्रिया राजधानी प्रदेश की एकीकरण की ओर नहीं ले जाती तथा अनुबन्ध के आधार पर किये गये सेवा सम्बन्धी प्रबन्धों से भी यह भिन्न होती है। राजधानी क्षत्र की एक या अधिक इकाइयों से सम्बन्धित विशेष सेवाओं का संचालन करने वाले ये विशेष जिले अपना स्वय का व्यक्तित्व रखते हैं। ये पृथक सरकारी सत्तायें होती हैं जिनकी अपनी प्रादेशिक सीमायें होती हैं। इन विशेष जिलो का अस्तित्व कई एक साधनों को अपनाने पर लिया जाता है। इसका एक मार्ग यह है कि इस सम्बन्ध में राज्य को शक्ति प्रदान की जाये और वह इन विशेष जिलो की स्थापना स्वयं करे। एक राजधानी जिले की सरकार को क्षत्र के लाभ के लिये राज्य द्वारा स्थापित एवं प्रबंधित किया जाता है। राजधानी सत्ताओं की स्थापना के लिए अन्तर्राज्यीय सम्बन्ध भी स्थापित किये जाते हैं।

एक अन्य दृष्टिकोण के अनुसार स्थानीय अर्ध निगमों को संगठित किया जा सकता है। इनके प्रशासकीय निकायों को या तो क्षत्र के निवासियों द्वारा निर्वाचित किया जा सकता है अथवा सेवित समाज ही उनको निर्वाचित कर देता है। इस प्रकार के स्थानीय अर्ध निगमों का कई प्रकार से संगठित किया जा सकता है उदाहरण के लिए स्थानीय जनमत संग्रह द्वारा सम्बन्धित स्थानीय इकाई द्वारा पारित अध्यादेशों द्वारा अथवा न्यायालय के द्वारा।

विशेष राजधानी जिलों की स्थापना संयुक्त राज्य अमेरिका में एक आम बात है। इसके अनेक उदाहरण हमको आसानी से प्राप्त हो सकते हैं। मि ब्रोमेज (*A W Bromage*) *का यह कहना उपयुक्त प्रतीत होता है* कि राजधानी क्षत्रों में कुछ कार्यों को एकीकृत करने के लिए हमारी सर्वाधिक उपयोगी प्रवृति विशेष जिलों की स्थापना करना है।[1] सन १६५० में एक सौ से भी अधिक राजधानी विशेष जिले थे जो कि संयुक्त राज्य अमरीका के ५६ राजधानी क्षत्रों में कार्य कर रहे थे। इनकी स्थापना जल नियंत्रण तथा पार्कों से सम्बन्धित समस्याओं पर विचार करने के लिए की गई थी। उनको या तो निर्वाचित अधिकारियों द्वारा या भाग लेने वाली स्थानीय इकाई के प्रतिनिधियों द्वारा या काउन्टी अधिकारियों द्वारा पदेन रूप में प्रशासित किया जाता था। कुछ राजधानी क्षत्र जिलों को राज्य की व्यवस्थापिका द्वारा स्थापित किया जाता था तथा वे एक नियुक्त राज्यपाल द्वारा प्रशासित किये जाते थे।

विशेष जिलों को अपनाकर राजधानी प्रदेशों की समस्याओं को दूर करने के पक्ष तथा विपक्ष में अनेक तर्क प्रस्तुत किये जाते हैं। इस व्यवस्था के विरुद्ध दिया जाने वाला एक मुख्य तर्क यह है कि इसके द्वारा राजधानी क्षत्रों में अनेक [illegible] सत्ताये स्थापित कर दी जायेगी जब कि पहले से ही वहां पर्याप्त [illegible] स्थानीय सत्तायें मौजूद हैं जो कि अनेक जटिलताओं का

1 O[illegible] [illegible]ign ficant trend to date in integrating some func[illegible] metropolitan areas has been the special D[i]st[rict] dev[illegible] —*A W Bromage* op cit P 99

हो पाता वहां जल वितरण एवं नालों की सफाई से सम्बन्धित समस्याओं को सेवाओं में प्रबन्ध करके सुलझाया जाता है । केन्द्रीय नगर द्वारा सेवाओं का संचालन इस प्रकार के प्रयासों में से एक है । न्यूयार्क, शिकागो, क्लीवलैण्ड, बाल्टीमोर, सिनसिनाती, पोर्टलैण्ड आदि के राजधानी क्षेत्रों में जल को खरीदा तथा बेचा जाता है। सन् १६५० में राजधानी क्षेत्रों के लगभग ६८ मूल नगर आंचलिक प्रदेशों के लोगों को अथवा उपनिवेशी समुदायों की जनता को जल की बिक्री कर रहे थे। केन्द्रीय नगर एवं आस-पास के क्षेत्रों के बीच सामान्यतः जल वितरण तथा नाली व्यवस्था से सम्बन्धित सेवाओं के बारे में समझौता होता था । अग्निरक्षा, पुलिस, रेडियो संचार एवं पुस्तकालय आदि के बारे में भी प्रायः अनुबन्ध हो जाया करते थे ।

सेवाओं का प्रबन्ध केवल नगरों एवं उनके निकटवर्ती प्रदेशों के मध्य-स्थित सम्बन्धों तक ही सीमित नहीं था किन्तु ऐसे भी उदाहरण प्राप्त होते हैं जहां कि काउन्टी द्वारा एक इकाई के रूप में कई नगरों को सेवायें प्रदान की जाती थीं । जन स्वास्थ्य एक ऐसी सेवा थी जिसे कि काउन्टीज द्वारा अनेक संयुक्त प्रदेशों को प्रदान किया जाता था । लॉस एन्जिल्स राजधानी क्षेत्र को इस दृष्टि से महत्वपूर्ण माना जाता है जहां कि काउन्टी नगरों के बीच एवं स्वयं नगरों के बीच ही अनेक अन्तर्सरकारी सम्बन्धों का विकास हुआ है ।

सेवाओं के प्रबन्ध का दूसरा रूप यह भी होता है कि काउन्टीज तथा नगरों के बीच संयुक्त उद्यमों की स्थापना कर दी जाये । कई एक राजधानी क्षेत्रों में इस रूप के उदाहरण प्राप्त होते हैं । जब औपचारिक या अनौपचारिक संयुक्त प्रबन्धों द्वारा एक राजनैतिक अधिकार क्षेत्र से बाहर की समस्याओं को सुलझाने का प्रयास किया जाता है तो राजधानी प्रदेश में व्याप्त अनेकीकरण कुछ कम हो जाता है । केन्द्रीय शहर या काउन्टी द्वारा अन्य इकाईयों को सेवाओं का विक्रय करके जो अन्तर्सरकारी सहयोग स्थापित किया जाता है उसके परिणामस्वरूप राजधानी क्षेत्रों में कार्यात्मक एकीकरण स्थापित हो जाता है । जहां एक क्षेत्र का सरकारी एकीकरण अथवा संघ रूप असम्भव बन जाता है वहां सेवाओं की यह व्यवस्था एक आवश्यकता बन जाती है । दो या अधिक इकाईयों द्वारा संयुक्त उद्यमों को भी इसी श्रेणी में शामिल किया जा सकता है । जब रूप के संगठन में कोई महत्वपूर्ण परिवर्तन नहीं हो पाता तो अनुबन्ध अथवा संयुक्त उद्यमों द्वारा लोक प्रशासन का केन्द्रीकरण कर दिया जाता है । जल वितरण एवं नालियों की व्यवस्था में जो पूंजीगत व्यय होता है उसे देखते हुए यह उचित माना जाता है कि छोटी इकाइयां इनका प्रबन्ध स्वयं न करें और या तो केन्द्रीय नगर अथवा काउन्टी से इनको खरीद लें अथवा संयुक्त उद्यमों में शामिल हो जायें ।

(३) विशेष सत्ताओं की स्थापना [Establishment of Special Authorities]—स्थानीय इकाईयों को एक साथ मिलाये बिना ही प्रशासकीय कार्यों में एकीकृत व्यवस्था करने के लिये विशेष जिलों की स्थापना करना उपयुक्त समझा जाता है । इनको सामयिक निकाय के रूप में संगठित किया जा-

सकता है। यह प्रक्रिया राजधानी प्रदेश को एकीकरण की ओर नहीं ले जाती तथा अनुबन्ध के आधार पर किये गये सेवा सम्बन्धी प्रबन्धो । भी यह भिन्न होता है। राजधानी क्षेत्र की एक या अधिक इकाइयों से सम्बन्धित विशेष सेवाओं का सचालन करने वाले ये विशेष जिले अपना स्वय का व्यक्तित्व रखते हैं। ये पृथक सरकारी सत्तायें होती हैं जिनकी अपनी प्रादेशिक सीमायें होती हैं। इन विशेष जिलों का अस्तित्व कई एक साधनो को अपनाने पर किया जाता है। इसका एक भाग यह है कि इस सम्बन्ध म राज्य को शक्ति प्रदान की जाये और वह इन विशेष जिलो की स्थापना स्वय करे। एक राजधानी जिले की सरकार को क्षेत्र के नाम के लिए राज्य द्वारा स्थापित एव प्रचलित किया जाता है। राजधानी सत्ताओं की स्थापना के लिए अन्तर्राज्यीय सम्बन्ध भी स्थापित किये जाते हैं।

एक अन्य दृष्टिकोण के अनुसार स्थानीय अध निगमो को सगठित किया जा सकता है। इनके प्रशासकीय निकायों को या तो क्षेत्र के निवासियों द्वारा निर्वाचित किया जा सकता है अथवा सेवित समाज ही उनको निर्वाचित कर देते हैं। इस प्रकार के स्थानीय अध निगमों का कई प्रकार से सगठित किया जा सकता है उदाहरण के लिए स्थानीय जनमत सग्रह द्वारा सम्बन्धित स्थानीय इकाई द्वारा शासन अध्यक्षों द्वारा अथवा न्यायालय के द्वारा।

विशेष राजधानी जिला की स्थापना सयुक्त राज्य अमेरिका म एक आम बात है। इसके अनेक उदाहरण हमको आसानी से प्राप्त हो सकते हैं। मि ब्रोमेज (A W Bromage) का यह कहना उपयुक्त प्रतीत होता है कि *राजधानी क्षेत्रो म कुछ कार्यों को एकीकृत करने के लिए हमारी सर्वाधिक उपयोगी प्रवृति विशेष जिलों का स्थापना करना है।*[1] सन १६५० मे एक सौ म भी अधिक राजधानी विशेष जिले थे जो कि सयुक्त राज्य अमेरीका के ५६ राजधानी क्षेत्रो म कार्य कर रहे थे। इनकी स्थापना जल नालियो तथा पार्कों से सम्बन्धित समस्याओं पर विचार करने के लिए की गई थी। उनको या तो निर्वाचित अधिकारियों द्वारा या भाग लेने वाली स्थानीय इकाई के प्रतिनिधियों द्वारा या काउन्टी अधिकारियों द्वारा पदेन रूप म प्रशासित किया जाता था। कुछ राजधानी क्षेत्र जिलो को राज्य की व्यवस्थापिका द्वारा स्थापित किया जाता था तथा वे एक नियुक्त राज्यपाल द्वारा प्रशासित किये जाते थे।

विशेष जिलों को अपनाकर राजधानी प्रश्नो या समस्याओ को दूर करने के पक्ष तथा विपक्ष म अनेक तर्क प्रस्तुत किये जाते हैं। इस व्यवस्था के विरुद्ध दिया जाने वाला एक मुख्य तर्क यह है कि इसके द्वारा राजधानी क्षेत्र म अनेक स्थानीय सत्तायें स्थापित कर दी जायगी जब कि पहले से ही वहा पर्याप्त मात्रा म स्थानीय सत्तायें मौजूद हैं जो कि अनेक जटिलताओं का

---

1 Our most significant trend to date in integrating some functions in metropolitan areas has been the special Distt device —*A W Bromage* op cit P 99

का कारण बन रही है। ये सत्तायें अपने द्वारा प्रदान की जाने वाली सेवाओं के लिए अतिरिक्त धन की माग करेंगी और इस प्रकार करों की मात्रा बढ़ जायेगी। इन सभी सत्ताओं के बीच समन्वय स्थापित करना एक मुख्य समस्या बन जायेगी तथा ये सत्तायें स्थानीय नागरिकों के प्रति प्रत्यक्ष रूप से उत्तरदायी नहीं होंगी क्योंकि इसके संचालकों को प्रायः नियुक्त किया जाता है।

विशेष जिलों की व्यवस्था के पक्ष में एक महत्वपूर्ण तथ्य यह है कि जब संघ व्यवस्था अथवा राजधानी प्रदेश की इकाइयों को एक साथ मिलाना असम्भव बन जाता है तो उस स्थिति मे विशेष सत्ताओं की स्थापना वाला यह प्रावधान एसा होता है जो कि राजनैतिक रूप से स्वीकृत होता है। विशेष जिलों की व्यवस्था की अनेक सीमायें होते हुए भी इनको जल वितरण एवं मल की व्यवस्था आदि कार्यों के सम्बन्ध में विकेन्द्रीकृत प्रशासन को कठिनाई [illegible] जाता [illegible] अभी [illegible] एक-मात्र ऐसा साधन है जो कि लोक प्रशासन मे उत्तरदायित्व को विभाजित कर सकता है।

(४) **प्रदेशोत्तर शक्तियों की व्यवस्था (The system of extra-territorial powers)**—क्षेत्र की समस्याओं पर विचार करते हुए कई एक विद्वान यह कहते हैं कि अन्तिम सुझाव चाहे जो भी अपनाया जाय किन्तु यह यह एक स्पष्ट सिद्धान्त है कि आस-पास के क्षेत्रों पर नियंत्रण रखने के लिए बड़े नगर को कुछ सीमित शक्तियां प्रदान की जायें। व्यावहारिक रूप से प्रत्येक बड़े नगर को यह शक्ति प्रदान की जाती है कि वे अपनी सीमाओं से बाहर भी भूमि प्राप्त कर सकें। वे जल वितरण के लिए, अथवा पार्कों की व्यवस्था करने के लिए तथा अस्पतालों, हवाईअड्डों, गृह-निर्माण योजनाओं तथा अन्य लोकोपयोगी सेवाओं को सम्पन्न करने के लिए जमीन खरीदने की शक्ति रखते हैं। कुछ नगरों को यह अनुमति प्राप्त रहती है तथा एक प्रकार से उनका यह कर्तव्य माना जाता है कि वे अपनी सीमाओं से बाहर भी सड़कों एवं पुलों की रचना एवं स्थापना के लिए धन खर्च करें।

जब किसी बड़े नगर के उसके निकटवर्ती क्षेत्रों के सम्बन्ध मे पुलिस की व्यवस्था करने की शक्ति दी जाती है तो कई एक गम्भीर समस्यायें पैदा हो जाती हैं। यह स्थानीय स्वायत्त सरकार की एक सामान्य विचारधारा है कि प्रत्येक छोटी और बड़ी समाज व्यवस्था को अपनी सीमा में सभी कार्य सम्पन्न करने की शक्ति रहनी चाहिए। यदि किसी बड़े नगर को अपने छोटे पड़ोसियों पर प्रभाव जमाने की शक्ति प्रदान कर दी गई तो इसे अप्रजातंत्रात्मक माना जायेगा किन्तु यदि छोटे क्षेत्रों के मामलों में बड़ी इकाइयों द्वारा हस्तक्षेप न किया गया तो कई एक उलझनें उत्पन्न हो जाती हैं। छोटे क्षेत्र बड़ी सेवाओं को सम्पन्न करने मे कठिनाई का अनुभव करते हैं और जब वे उनको सम्पन्न नहीं कर पाते हैं तो इसका घातक प्रभाव नगर सरकार पर भी पड़ता है।

स्थानीय इकाइयों की पूर्ण स्वतंत्रता सैद्धान्तिक रूप मे चाहे कितनी भी उचित क्यों न हो उसे व्यावहारिक रूप से न्यायोचित नहीं ठहराया जा सकता। संयुक्त राज्य अमरीका मे नगरपालिकायें ग्रेट ब्रिटेन की नगरपालिकाओं के रूप एवं कार्यों से प्रभावित हैं। ग्रेट ब्रिटेन के नगर निगमों के पास कोई एक क्षेत्र ऐसा नहीं होता जिसकी कि वे सेवा करते हों। नगर निगम असल में किसी एक भौगोलिक क्षेत्र का अभिव्यक्तिकरण नहीं करते थे। यह अधिकार क्षेत्रों का एक समूहमात्र था। यह एक स्थान पर एक शक्ति का प्रयोग करता था किन्तु दूसरे क्षेत्र पर दूसरी शक्ति का प्रयोग करता था। इसी प्रकार अमरीकी उपनिवेश मे भी कुछ बारोज को स्वतंत्रता सौंपी गई यहा तक कि वे अपनी सीमाओं से बाहर भी कुछ सेवाओं पर अधिकार क्षेत्र रखती थी। इनमें से कुछ पर इनका एकाधिकार था।

उपनिवेश समाप्त हो जाने के बाद भी स्थानीय सत्ताओं के अधिकार क्षेत्र से सम्बन्धित यह विचार पूरी तरह समाप्त नहीं हुआ। अनेक राज्य के कानूनों तथा नगरों के चार्टरों द्वारा यह व्यवस्था की गई कि नगरों द्वारा निकट के क्षेत्रों पर अव्यवस्था को रोकने के लिए तथा जन स्वास्थ्य एवं सुरक्षा को प्रोत्साहन देने के लिए नियंत्रण रखा जा सके। कभी-कभी इन प्रावधानों द्वारा नगरों को यह शक्ति भी सौंप दी जाती है कि वे नगरपालिका सीमा से बाहर के प्रदेशों से सम्बन्धित प्लाटों को भी स्वीकार करने से मना कर दें ताकि नगर नियोजन के कार्यों में अनुकूलता लाई जा सके। प्रदेशान्तर शक्तियों से संबंधित ऐसे प्रावधानों को कई नगरों में समाप्त कर दिया गया है किन्तु अधिकांश में अब भी इनका अस्तित्व है। प्रदेशान्तर शक्तियां राजधानी जिलों के उन केन्द्रीय नगरों में उपयोगी रहती हैं जो कि अपना प्रसार कर रहे हैं। पार्क तथा हवाई अड्डों से संबंधित कुछ नगर सेवाओं के बारे में ये शक्तियां मूलभूत सिद्ध होती हैं किन्तु इन शक्तियों के परिणामस्वरूप राजधानी प्रदेश में व्याप्त जनसंख्या को कम नहीं किया जा सकता। यदि यह पहल से ही स्थित है तो इसके प्रभाव को घटाने में प्रदेशान्तर शक्तियां बहुत कम सहायक सिद्ध हो पाती हैं। इस प्रकार राजधानी प्रदेश की मूलभूत समस्या को इस उपाय द्वारा अछूता ही छोड़ दिया जाता है।

(५) राजधानी प्रदेश का संघ (The Federation of Metropolitan Area)—यह एक अत्यन्त मौलिक एवं क्रांतिकारी सुझाव है जिसके अनुसार पूरे राजधानी क्षेत्र को मिला कर एक ही नगरपालिका में बदल दिया जाता है तथा मौलिक नगरपालिकाओं के पास बारोज की कुछ शक्तियां सुरक्षित रखी जाती हैं। जब १८९७ में न्यूयार्क को एक महानगर (Greater city) के रूप में संगठित किया गया तो यह सुझाव वहां पर क्रियान्वित किया गया था। यहां मुख्य-मुख्य शक्तियां एवं सरकार के कार्य राजधानी क्षेत्र की सत्ता अर्थात् न्यूयार्क नगर में निहित रखे गये तथा बारोज कही जाने वाली अधीनस्थ इकाइयों को अत्यन्त सीमित शक्तियां सौंपी गई। न्यूयार्क में ऐसे बारोज की संख्या पांच है। इनमें से प्रत्येक बारो अपना एक बारो अध्यक्ष चुनता है जो कि अपने क्षेत्र में सड़कों, स्नानगृहों आदि की रचना तथा सुरक्षा

एवं अन्य सार्वजनिक सुविधायें प्रदान करने के लिए उत्तरदायी होता है। बारो का अध्यक्ष तथा नगर परिषद नगर के प्रमुख प्रशासकीय निकाय होते हैं। बारो अध्यक्ष अनुमान एवं नियुक्ति के मण्डल में भी कार्य करता है। व्यावहारिक रूप से देखा जाये तो ज्ञात होगा कि न्यूयार्क नगर एकहरा तथा एकीकृत है जिसमें कि स्थानीय समाजों को बहुत कम शक्तियां सौंपी गई हैं। ज्यों-ज्यों समय गुजरता गया त्यों-त्यों केन्द्रीय सरकार ने अधिक से अधिक सत्ता प्राप्त करली है तथा अब न्यूयार्क असल में एकमात्र केन्द्रीकृत नगर-पालिका बन गया है। इसकी तुलना लंदन से नहीं की जा सकती क्योंकि लंदन अभी भी एक संघीय राजधानी क्षेत्र है। इसमें लन्दन काउन्टी परिषद के रूप में केन्द्रीय सरकार है और पृथक-पृथक परिषदों के अधीन २८ तथा-कथित *राजधानी बारोज हैं।*

सन् १६२० में राजधानी क्षेत्रों को एकीकृत करने के साधन के रूप में संघीय व्यवस्था पर पर्याप्त विचार किया गया। यह तर्क दिया कि संघीय व्यवस्था राजनैतिक दृष्टि से सुविधाजनक होती है तथा इसमें केन्द्रीकृत व्यवस्था के लाभों के साथ-साथ विकेन्द्रीकृत व्यवस्था के लाभ भी प्राप्त हो जाते हैं। जब १६२६-३० में पिट्सबर्ग (Pittsburgh) तथा सेन्ट लुइस (St. Louis) संघीय व्यवस्था से सम्बन्धित सुझावों को मानने में असफल रहे तो इस प्रकार के सुधारों के प्रयासों पर रोक भी लग गई। कुछ सुझाव तो इतने जटिल होते हैं कि उनको साधारण मतदाता नहीं समझ पाता। *मत-दाता का दृष्टिकोण यह होता है कि संघीय व्यवस्था दोषपूर्ण है।* व्यवहार में यह दृष्टिकोण कई बार साकार भी हो जाता है।

प्रारम्भिक काल में संघीय व्यवस्था के विचार को आशाजनक समर्थन एवं परिणाम प्राप्त नहीं हो सके किन्तु फिर भी अमरीकी राजधानी क्षेत्रों के लिए संघीय सरकार की मान्यता का समर्थन विशेषज्ञों एवं सर्वेक्षणकर्ता समितियों द्वारा समय-समय पर किया गया। सन् १६५० में लोक प्रशासन सेवा ने राजधानी क्षेत्र मियामी (Miami) की सरकार के लिए एक संघीय योजना का विकास किया। इन सुझावों के अनुसार डाडे काउन्टी (Dade County) को एक क्षेत्र व्यापी सरकार के लिए प्रादेशिक आधार प्रदान किया गया। इसको कुछ राजधानी क्षेत्र से सम्बन्धित कार्य सौंपे गये तथा स्थानीय प्रकृति के अन्य कार्यों को क्षेत्र की स्थित नगरपालिकाओं को सौंप दिया गया। संयुक्त राज्य अमरीका में संघीय राजधानी सरकार प्राप्त करने की मूल समस्या के दो पहलू हैं। प्रथम समस्या यह है कि इस प्रकार की संघीय सरकारों को सत्ता सौंपने के लिए राज्यों के संविधान में तत्सम्बन्धी संशोधन करना होगा। दूसरी समस्या यह है कि संघीकृत की जाने वाली स्थानीय इकाइयों के मतदाताओं के सम्मुख जनमत संग्रह के लिए प्रस्तुत करने पर राजधानी सरकारों की स्वीकृति प्राप्त करना। संघीय व्यवस्था को राजधानी क्षेत्रों में अपनाने के सैद्धान्तिक एवं व्यावहारिक महत्व पर सभी विचारक एकमत नहीं हैं। कुछ के मतानुसार ऐसा लगता है कि संघ द्वारा राजधानी क्षेत्रों की एकता के विरोधियों को नाराज कर दिया जाता है और दूसरी ओर यह इस एकता के समर्थकों को

सन्तुष्ट करने में भी असफल रहता है। एण्डरसन तथा वाइडनर (Anderson and Weidner) के कथनानुसार इसमें विकेन्द्रीकरण के अधिकांश दुर्गुण रहते हैं तथा एकता के कुछ ही लाभ रहते हैं। यह एक प्रकार से ऐसा समझौता है जिसे कि जनता का समर्थन प्राप्त नहीं होता।[1]

(६) दोहरी राजधानी सरकार—हमने देखा कि राजधानी क्षेत्रों में संघीय व्यवस्था को अपनाना सम्भव नहीं है तथा साथ ही उपयोगी भी नहीं है। ऐसी स्थिति में उन क्षेत्रों एवं इकाइयों के लिए क्या व्यवस्था की जाए जो कि राजधानी क्षेत्र होना चाहते हैं। क्या प्रत्येक शहरी क्षेत्र के लिए स्थानीय सरकार की एक इकाई बनाई जाए तथा सभी स्थानिक प्रश्नों को मिलाकर नगर काउण्टी को संयुक्त कर दिया जाए। यह सुझाव शहरी भागों के लिए सेवाओं के समन्वय की दृष्टि से एक आदर्श सुझाव प्रतीत होता है किन्तु इस प्रकार की योजना के दुर्गुण भी हैं। इसका पहला दुर्गुण यह है कि दो लाख पचास हजार निवासियों से कम के शहरी क्षेत्र भी यह सोच सकते हैं कि वे काउण्टी के उद्देश्य के लिए घिरे हुए देहाती क्षेत्रों के साथ मिलकर कार्य करें। दूसरा बाहरी क्षेत्र भी सेवाओं के सम्बन्ध में शहरी काउण्टी के साथ मिलकर कार्य करना पसन्द करेंगे। केन्द्रीय नगर को इस प्रकार की सेवाओं के लिए नियोजन एवं शासन व्यवस्था करनी होगी। दूसरे शब्दों में यह कहा जा सकता है कि शहरी सेवाओं एवं देहाती सेवाओं के बीच स्पष्ट रूप से कोई विभाजन रेखा नहीं खींची जा सकती। इसी प्रकार शहरी हितों को देहाती हितों से अलग नहीं किया जा सकता। ये दोनों परस्पर अतिव्याप्त करते हैं।

यदि राजधानी क्षेत्र की सरकार दोहरे रूप से व्यवस्थित कर दी जाए तो इसके कुछ महत्त्वपूर्ण उपयोग प्राप्त होंगे। यह शहरी क्षेत्र के लिए सेवाओं के नियोजन एवं समन्वय में सहायता करेगी तथा सभी शहरी निवासियों के लिए लोक सेवाओं में मितव्ययता लाएगी। एक ही इकाई में सभी शहरी प्रश्नों को सम्मिलित कर देना ही एक मात्र ऐसी व्यवस्था है जिसमें कि सभी उप शहरी क्षेत्र राजधानी क्षेत्रों की सेवाओं के व्यय में अपना पूरा हिस्सा देते हैं। यदि राज्य के संविधान द्वारा विरोधी व्यवस्था न की गई हो तो स्वयं विधान सभा विशेष अधिनियम पास करके स्थानीय सरकार के उद्देश्य से एक समुदाय को दूसरे समुदाय में मिला देती है। सामान्य रूप से कहा जाता था यह सच है कि व्यवस्थापिका कोई भी पग में उठाने से पहले स्थानीय जनमत को जानती है। आधुनिक मामलों में इन विषयों से सम्बन्धित व्यवस्थापिका के अधिनियमों को प्रत्येक समुदाय के लोगों के बहुमत का समर्थन प्राप्त होना चाहिए। इस व्यवस्था के परिणामस्वरूप यह प्रक्रिया

---

1 It appears that federation antagonizes opponents of metropolitan unity at the same time that it fails to satisfy proponents. It has most of the disadvantages of decentralisation and few of the advantages of unity. It is a compromise that seems to lack popular appeal.
—*Anderson and Weidner* Op. Cit., p. 194

असाध्य बन जाती है क्योंकि सभी आंचलिक प्रदेश अन्त में अपने स्वतन्त्र स्तर के अधिकार को बनाए रखने पर जोर देते हैं। वैसे केन्द्रीय नगरों की सीमाओं का प्रसार मुख्य रूप से संयुक्तीकरण द्वारा होता है। इस प्रक्रिया में असंयुक्त (Unincorporate) प्रदेशों को राजधानी क्षेत्र के साथ सम्बद्ध कर दिया जाता है। यह समझा जाता है कि असंयुक्त प्रदेशों के निवासी अपना स्वतन्त्र अस्तित्व बनाए रखने में अधिक रुचि नहीं लेते हैं तथा केन्द्रीय नगर द्वारा संयुक्तीकरण के लिए जो प्रक्रिया अपनाई जाती है वह एकीकरण से अधिक सरल होती है। केन्द्रीय नगर प्रायः प्रशासकीय निकाय के ... से कदम उठाता है। यदि संयुक्तीकरण किए जाने वाले प्रदेश में मत ...न कराने की नौबत भी आ जाए तो अधिक कठिनाई नहीं होती।

(७) **काउन्टी की सेवाओं का प्रसार**—जिन स्थानीय प्रदेशों में बड़ा शहरी क्षेत्र होता है और जो अपनी अनेक नगरपालिकाओं से एक ही काउन्टी के अन्तर्गत बसा हुआ रहता है वहां पर एक नई प्रकृति के अनुसार काउन्टी की सेवाओं को बढ़ा दिया जाता है। एक प्रकार से यह अनेक बड़े शहरी क्षेत्रों के लिए सरलतम सुझाव है। इसके अन्तर्गत इकाईयों की संख्या में तथा सम्बन्धित स्थानीय सरकारों के क्षेत्रों के प्रसार में कोई भी परिवर्तन करने की आवश्यकता नहीं होती। यही कारण है कि इसे राजनैतिक दृष्टि से प्रायः स्वीकार कर लिया जाता है। काउन्टी को नए कार्य सौंपने अथवा पूर्ववर्ती नगरपालिका सेवाओं को हस्तांतरित करने में कुछ कठिनाई अवश्य आती है। नगरपालिका के अधिकारी एवं कर्मचारी यह सोच सकते हैं कि यदि वस्तुस्थिति को बनाए रखा गया तो उनके हित अच्छी तरह से पूरे हो सकेंगे तथा यदि कुछ नगरपालिका कार्य काउन्टी को सौंप दिए गए तो उनकी स्वयं की शक्तियां कम हो जाएंगी। दूसरे काउन्टीज का संगठन इतना असंतोष-जनक रूप से हुआ रहता है कि अनेक नागरिक उनको उस समय तक अधिक सेवाएं देना पसन्द नहीं करते जब तक कि पहले उनके बनावट सम्बन्धी सुधारों को प्रभावी न बना दिया जाए। अनेक बार सुधारों की आवश्यकता को महत्वपूर्ण बताया जाता है। कई बार यह भी सन्देह प्रकट किया जाता है कि यदि काउन्टीज की शक्तियां बढ़ा दी गई तो उनकी रचना में सुधार किया जाना कठिन बन जाएगा।

(८) **बहुउद्देशीय राजधानी जिले**—बड़े शहरी क्षेत्र इतने अधिक बड़े हो गए हैं कि उनमें से अधिकांश को एक ही काउन्टी में नहीं रखा जा सकता। इस प्रकार वे निश्चय ही अनेक काउन्टीज का अतिराव करेंगे। ऐसी स्थिति में जब कभी सरकारी समस्याओं पर पूरे राजधानी क्षेत्र से सम्बन्धित सुझाव की आवश्यकता होगी तो विशेष उद्देश्य वाले जिले बना दिए जाएंगे। शिकागो में इस प्रकार के अनेक जिले हैं। इसका एक अन्य विकल्प भी है और वह यह है कि पूरे राजधानी क्षेत्र के लिए एक बहुउद्देशीय राजधानी सत्ता स्थापित कर दी जाए और इसे व्यक्तिगत नगरपालिकाओं व काउन्टीज की सीमाओं को ध्यान में रखे बिना ही सरकारी सेवाएं प्रदान करने का अधिकार हो। इस व्यवस्था से विशेष जिलों द्वारा उत्पन्न अतिराव एवं दोहराव की समस्याएं कम या समाप्त हो जाती हैं। बहुउद्देशीय जिलों के अनेक उदाहरण हैं। इनमें

सबसे अधिक लोकप्रिय न्यूयार्क सत्ता या बन्दरगाह तथा मैसाच्यूसेट्स राजधानी प्रयोग है। बहुउद्देशीय सत्ता के सुझाव को राजनैतिक दृष्टि से उपयुक्त समझा जाता है। इस व्यवस्था में नगरों तथा यहा तक कि काउन्टीज को भी अपनी स्वतन्त्रता एव स्वायत्तता केवल उन्ही लक्ष्यो के लिए कम करनी होती है जिनको कि बहुउद्देशीय जिलो के नियन्त्रण मे रखा जाता है। इससे कुछ कार्यों मे क्षेत्र व्यापी समन्वय प्राप्त किया जा सकता है। वित्तीय व्यवस्था भी क्षेत्र व्यापी स्तर पर की जा सकती है। जब बहुउद्देशीय सत्ता का प्रस्ताव रखा जाता है तो एक राजधानी क्षेत्र के स्थित विशेष जिलो एव नगरो द्वारा इसका कुछ विरोध किया जाता है किन्तु इस प्रकार के विरोध अन्य व्यवस्थाओं की अपेक्षा कम हैं। बहुउद्देशीय जिलो की एक कठिनाई यह है कि इसके प्रशासकीय निकाय के लिए प्रतिनिधित्व का उपयुक्त सिद्धान्त कैसे निर्धारित किया जाए। यदि इस निकाय की स्थापना की जाए तो सभी स्वतन्त्र नगरपालिकाए अपना पृथक प्रतिनिधित्व चाहेगी और ऐसी स्थिति मे यह निकाय बहुत बडा हो जाएगा अथवा प्रतिनिधित्व जनसख्या के आधार पर नहीं हो सकेगा।

अन्तर्स्थानीय सम्बन्ध
[Inter-Local Relations]

स्थानीय क्षेत्र मे स्थित विभिन्न इकाईयो के रूप दायित्व एव शक्तियो मे पर्याप्त असमानताए रहती हैं। इन असमानताओ को देखते हुए इनके बीच समन्वय एव सहयोग की आवश्यकता एव जटिलता दोनो ही बढ जाते हैं। नगर सरकार का अपने क्षेत्र की काउन्टीज, स्कूल जिले विशेष जिले, बाहरी क्षेत्र आदि से विशेष प्रकार के सम्बन्ध रहते हैं। इन सम्बन्धों का रूप भी समय और स्थान के साथ-साथ बदलता रहता है। नगर सरकार का इन विभिन्न इकाईयों के साथ क्या सम्बन्ध है इस समस्या का अध्ययन स्थानीय सरकार के रूप को पर्याप्त मात्रा मे समझने के लिए अनिवार्य है।

नगर एव काउन्टी
[City and the County]

सयुक्त राज्य अमरीका में काउन्टी स्थानीय सरकार की मुख्य इकाई है। न्यू इगलैण्ड राज्यो को छोडकर अन्य बहुत से राज्यो को प्रशासकीय उद्देश्यों के लिए जिन प्रमुख सम्भागों मे विभाजित किया जाता है वे काउन्टीज होते हैं। सभी राज्यो में काउन्टीज का क्षेत्र, जनसख्या, कार्य एव सगठन एक जैसा नही होता। उनमे पर्याप्त असमानताए परिलक्षित होती हैं। इस प्रकार काउन्टीज के सम्बन्ध में किसी प्रकार का सामान्यीकरण नहीं किया जा सकता किन्तु फिर भी काउन्टी के सम्बन्ध मे कुछ महत्वपूर्ण तथ्यो को सामने रखा जा सकता है जो कि उसे नगरो से भिन्न एव नगरों से सम्बन्धित सिद्ध करने मे उपयोगी रहते हैं। राज्य के उपसम्भाग के रूप मे काउन्टीज नगरों से भिन्न होती हैं। सभी काउन्टीज के क्षेत्र को मिलाकर राज्य का क्षेत्र प्राप्त किया जाता है। नगर को एक दृष्टि से अपवाद समझा जाता है। प्राय प्रत्येक राज्य के क्षेत्र का एक बडा भाग नगरो की सीमाओ से बाहर रहता है किन्तु यह सारा क्षेत्र काउन्टीज की सीमाओं के अन्तर्गत ही रहता है।

इस प्रकार जब तक बाल्टिमोर (Baltimore), डेनवर (Denwer) या सानफ्रान्सिस्को (San-Francisco) की भांति नगर और काउन्टी को नगर-काउन्टी में संयुक्त न कर दिया जाए तब तक या तो नगर, काउन्टी की अपेक्षा छोटे क्षेत्र वाला होगा अथवा वह कई एक काउन्टीज के क्षेत्र में व्याप्त हो जाएगा।

काउन्टी मूल रूप से राज्य का एक अभिकरण मात्र थी। यह एक नगर निगम नहीं थी और इसलिए इसका कोई एक निकाय के रूप मे अपना जीवन नहीं था। काउन्टीज का कोई चार्टर नहीं होता या जैसा कि नगरों को प्राप्त होता है। यह राज्य के लक्ष्यों की साधना के लिए सामान्य कानूनों के अधीन शक्ति की जाती थी। इसके कुछ अधिकारियों को राज्य की सत्ताओं द्वारा नियुक्त किया जाता था। आज भी काउन्टी मुख्य रूप से राज्य का एक अभिकरण ही होती है। इनके अधिकारियों को यद्यपि स्थानीय रूप से चुना जाता है तथा वहीं से इनको वेतन प्राप्त होता है किन्तु कई बार इनको कानूनी रूप से राज्य का ही अधिकारी माना जाता है।

समय के साथ–साथ काउन्टीज तथा नगरों के मध्य स्थित असमानताऐं अब मिटती जा रही हैं। सामाजिक दृष्टि से जो परिवर्तन हुए हैं उनके परिणामस्वरूप काउन्टी जैसी पुरानी संस्था भी प्रभावित हुई है। शहरीकरण की प्रक्रिया ने देश के किसी भी क्षेत्र को अछूता नहीं छोड़ा है। नगरों द्वारा वर्तमान समय मे राज्य एवं राष्ट्र के सामाजिक जीवन में भाग लिया जा रहा है। दूसरी ओर अनेक काउन्टीज का धीरे–धीरे नगरीकरण होता जा रहा है। वर्तमान काउन्टीज की आवश्यकताओं के क्षेत्र में आज वे बहुत सी चीजें आ गई हैं जो कि पहले नगर निगमों द्वारा अपनायी जाती थी। इसे स्वतन्त्र रूप मे कार्य करने की शक्तियां प्राप्त हो गई हैं। यद्यपि इनका क्षेत्र अभी सीमित ही है। यह नई स्थानीय सेवायें आरम्भ कर सकती है। इसके द्वारा स्थानीय अध्यादेश जारी किये जा सकते हैं। इस प्रकार जो नगर पहले राज्य की आवश्यकताओं एवं नीतियों को ध्यान में रखे बिना ही स्थानीय जरूरतों को पूरा करने से सम्बन्धित रहते थे अब वे समाज की व्यापक आवश्यकताओं की साधना के लिए राज्य के अभिकरण के रूप मे कार्य करने लगे हैं। इसी प्रकार जो काउन्टीज पहले राज्य के एक अभिकरण मात्र के रूप में कार्य करती थीं अब वे स्वयं का व्यक्तित्व बनाती जा रही हैं तथा उनका स्वतन्त्र कार्य क्षेत्र अधिक बढ़ता जा रहा है। दूसरे शब्दों में यह कहा जा सकता है कि अब नगर तथा काउन्टीज दोनों एक ही प्रकृति को प्राप्त करने की दिशा में अग्रसर होते जा रहे हैं किन्तु दोनों की दिशायें भिन्न हैं। इस विकास का फल यह है कि दोनों के बीच का अन्तर एवं असमानतायें कम हो रही हैं। एक समय ये दोनों ही इकाइयां ऐसी बन जायेंगी कि दोनों को राज्य के उद्देश्यों की साधना के लिए राज्य के अभिकरण के रूप में कार्य करना पड़ेगा और स्थानीय आवश्यकताओं की संतुष्टि के लिए निगम के रूप में। कभी-कभी यह प्रश्न किया जाता है कि जब यही बात है तो एक ही क्षेत्र में काउन्टी तथा नगर नाम से दो अलग-अलग इकाइयां क्यों रखी जाती हैं।

नगरों एवं काउन्टीज के बीच का अन्तर कम हो रहा है किन्तु मिट नहीं गया है। यह प्रक्रिया बहुत धीमी है। अपने राजनैतिक संगठन एवं प्रक्रियाओं की दृष्टि से काउन्टीज प्रायः प्रत्येक जगह अधिक प्रातिनिधिक नगरों से पीछे रह गई हैं। यह बात केवल उन काउन्टीज के बारे में ही सच नहीं है जो कि देहाती क्षेत्रों से पूर्ण हैं वरन् उनके बारे में भी सत्य है जिनमें कि कई एक नगर सम्मिलित हैं। काउन्टीज के प्रगति की दौड़ में पिछड़ जाने के अनेक कारण हैं। प्रथम कारण यह है कि राज्यों का संविधान स्वयं ही काउन्टी सरकार की व्यवस्था करता है और यह बड़ा कठिन है कि इस प्रकार के परिपत्रों को बदला जा सके। दूसरे, अधिकांश काउन्टीज देहाती हैं और देहाती जिला को जो प्राप्त रहता है उससे वे असन्तुष्ट नहीं रहते। इसके अतिरिक्त जब काउन्टीज को राज्य के लक्ष्यों का एक अभिकरण बनाया गया तो यह भी तर्क दिया गया कि राज्य भर में काउन्टीज के संगठन का एक ही रूप होना चाहिये। इस प्रकार शहरी काउन्टीज को पुनर्गठित करने के प्रत्येक प्रयास का देहाती काउन्टीज द्वारा विरोध किया गया। तीसरे, नगर सरकार में किये गये सुधारों के परिणामस्वरूप लूट प्रणाली से लाभ उठाने वाले राजनीतिज्ञों के हाथ बंध गये और वे नगरों की राजनीति की अपेक्षा काउन्टीज की ओर उन्मुख होने लगे जहां कि वे अब भी अपने प्रभाव का प्रयोग कर सकते थे। चौथे, नगर सरकार का महत्व एवं स्तर कुछ अधिक उच्च समझा जाता है अतः शहरी जिलों के नागरिकों एवं मतदाताओं ने काउन्टीज को नगरपालिका के कार्यों की अपेक्षा कम महत्व दिया।

उक्त कारणों के फलस्वरूप ही शहरी जिलों में भी काउन्टीज की प्रगति की गति अपेक्षाकृत धीमी रही। कई एक काउन्टीज में आज तक पुरानी विचारधारा को अपनाकर ही व्यवहार का निर्देशन किया जा रहा है। वहां मतपत्र काफी लम्बा और उलझा हुआ रहता है, प्रशासन विकेन्द्रीकृत रहता है, उसमें निरन्तरता नहीं पाई जाती, यह गैर विशेषज्ञ होता है पदाधिकारियों की नियुक्ति में योग्यता सिद्धांत को बहुत कम प्रयुक्त किया जाता है। काउन्टी के बजट को बनाने की व्यवस्था भी पर्याप्त सन्तोषजनक नहीं है। पिछली कुछ दशाब्दियों से काउन्टी के संगठन में अनेक महत्वपूर्ण परिवर्तन किये जा रहे हैं किन्तु इन परिवर्तनों को नये कार्यों की सम्पन्नता के प्रसंग में लिया जाता है। इस दृष्टि से काउन्टी कल्याण मण्डलों एवं स्वास्थ्य मण्डलों का नाम लिया जा सकता है। ये दोनों वर्तमान समय की ही उपज हैं। वैसे काउन्टी के कृषि सम्बन्धी एजेन्ट तथा काउन्टी के सड़क इन्जीनियर को भी अधिक पहले की उपज नहीं कहा जा सकता।

वैसे तो काउन्टी तथा नगर सरकार के कार्यों के बीच एक विभाजक रेखा रहती है किन्तु फिर भी यदि हम सावधानी के साथ तुलनात्मक अध्ययन करें तो हम पाएंगे कि उनके कार्यों के बीच पर्याप्त दोहराव होता है और प्रतिराव भी। नगर और काउन्टी को एकीकृत करने के पक्ष में जो सबसे बड़ा तर्क दिया जाता है वह यह है कि इससे कार्यकुशलता बढ़ जाएगी और खर्चा कम हो जाएगा क्योंकि जिस कार्य को करने के लिये अब एक से अधिक विभाग लगे हुए हैं, एकीकरण के बाद एक ही विभाग द्वारा सम्पन्न किया जा

सकेगा। यद्यपि कार्यों के विभाजन का अपना उपयोग है किन्तु काउन्टी और नगर सरकार के कार्यों के बीच विभाजन करने के बाद वे लाभ प्राप्त हो सकेंगे जो कि होने चाहिये, यह निश्चित नहीं रहता। जॉन स्टुअर्ट मिल (John Stuart Mill) ने बताया था कि उपयुक्त श्रम विभाजन का अर्थ यह नहीं होता कि प्रत्येक कार्य को छोटे-छोटे टुकड़ों में बांट दिया जाए। इसका अर्थ केवल यह है कि जिन कार्यों को समान व्यक्तियों द्वारा किया जा सके उनको एक साथ मिला लिया जाये और जो कार्य अलग-अलग व्यक्तियों द्वारा भली प्रकार सम्पादित किए जा सकें उनको अलग-अलग रख दिया जावे। मि. मिल का यह निष्कर्ष था कि स्थानीय सरकार का किसी भी क्षेत्र में नियन्त्रण इकहरा कार्य है और इसलिए प्रत्येक स्थानीय क्षेत्र में सभी स्थानीय कार्यों के लिये एक ही निर्वाचित निकाय होना चाहिये, उसके विभिन्न भागों के लिये अलग-अलग निकाय नहीं। यदि हम काउन्टी तथा नगर के कार्यों पर एक विहंगम दृष्टि डालें तो यह स्वतः ही स्पष्ट हो जाएगा कि इन दोनों निकायों के बीच कितना सम्बन्ध एवं कितना अतिराव है। काउन्टी अथवा नगर के बारे में सामान्य रूप से कोई भी अध्ययन किया जाना बड़ा कठिन रहता है क्योंकि कोई भी दो क्षेत्र समान नहीं होते। अध्ययन की सीमा रहते हुए भी विषयवस्तु के ज्ञान के लिए कुछ करना ही होता है।

जैसे नगर और काउन्टी दोनों ही में व्यक्ति, धन और पदार्थों की आवश्यकता होती है जिनके द्वारा वे अपने कार्यों को सम्पन्न कर सकें। एक ही नागरिक सेवा विभाग चाहे वह तीन सदस्यों के आयोग के रूप में गठित हो अथवा एक व्यक्ति वाले प्रबन्धक के रूप में, वह नगर और काउन्टी दोनों की व्यक्तिगत समस्याओं को आसानी से सुलझा सकता है। यही बात वस्तुओं की खरीददारी और किये जाने वाले कार्य की तैयारी के बारे में भी कही जा सकती है। खरीददारी करने वाले दो विभागों की कोई आवश्यकता नहीं है। उपयोगी होते हुए भी ऐसे विषयों में काउन्टी और नगर के बीच बहुत कम सहयोग रहता है। वित्तीय क्षेत्र में इन निकायों को जो मुख्य कार्य करने होते हैं वे हैं—सम्पत्ति का मूल्यांकन, करों का संग्रह, व्यवस्थित वितरण, लेखा व केक्षण एवं प्रतिवेदन आदि। जहा तक सम्पत्ति करों के संग्रह का या उचित मूल्यांकन का प्रश्न है उनके सम्बन्ध में सामान्य रूप से कोई दोहराव नहीं होता। ये दोनों कार्य सभी स्थानीय इकाईयों के लिए सामान्यतः काउन्टी द्वारा सम्पन्न किए जाते हैं। कुछ नगरों में यह भी व्यवस्था है कि नगर तथा काउन्टी के लिए एक ही भवन रखा जाता है। इस प्रबन्ध में पर्याप्त सुविधा रहती है किन्तु अनेक क्षेत्रों में यह प्रबन्ध नहीं अपनाया गया है।

नगर तथा काउन्टीज सरकार के निकाय होते हैं और इस रूप में इनको व्यवस्थापन एवं प्रशासकीय नियन्त्रण रखना होता है चाहे ऐसा वे-साधन के रूप में करें अथवा साध्य के रूप में। यह कहा जाता है कि इन दोनों कार्यों को सम्पन्न करने के लिए नगर तथा काउन्टी में अलग-अलग प्रबन्ध केवल तभी किया जाना चाहिये जब कि उनके कार्य परस्पर भिन्नता रखते हैं। किन्तु जब हम यह देखते हैं कि नगरों में प्रायः वही जनसंख्या रहती है जो कि काउन्टी की जनसंख्या है। ऐसी स्थिति में यह अनावश्यक प्रतीत होता है कि नगर

परिषद और काउन्टी मण्डल दोनों का गठन किया जाए। न्याय के क्षेत्र में भी काउन्टी तथा नगर निगमों में जो अलग-अलग प्रबन्ध किया जाता है वह भिन्न-
[illegible]
नगर के बीच एकीकरण न केवल सम्भव है वरन् आवश्यक एवं उपयोगी भी।

यदि हम श्रेणी (Line) प्रकृति के कार्यों पर दृष्टिपात करेंगे तो हम पायेंगे कि इनके सम्बन्ध में काउन्टी एवं नगर सरकार को सहयोग करना ही लाभ रहेगा। ये निकाय कानून को लागू करने और अपराधियों को सजा देने के कार्य करते हैं। इन कार्यों को सम्पन्न करने के लिए काउन्टी राज्य के कानून के अधीन प्रायः प्रासीक्यूटर (Prosecutor), नगराधिप और उनके सहायक, काउन्टी जेल तथा अन्य अधिकारियों एवं संस्थाओं की स्थापना करते हैं। एक काउन्टी के अन्तर्गत स्थान पाने वाला बड़ा नगर भी स्थानीय प्रासीक्यूटर (Prosecutor) की नियुक्ति कर सकता है जो कि नगरपालिका के अध्यादेशों के उल्लंघन पर विचार करेगा। नगर सरकार एक पुलिस विभाग का गठन भी कर सकती है जो कि राज्य के कानूनों एवं नगरपालिका के अध्यादेशों को तोड़ने वालों को गिरफ्तार कर सके। इसके अतिरिक्त नगर जेल आदि की स्थापना भी की जा सकती है। यदि नगराधिप यदि चाहे तो अपने कार्यों को नगर की सीमा के बाहर तक ही सीमित रख सकता है किन्तु ऐसा करना जरूरी नहीं है। यही कारण है कि नगराधिप की शक्ति एवं नगर पुलिस के बीच प्रायः मनमुटाव हो जाता है। शिक्षा एवं पुस्तकालयों के क्षेत्र में नगर अथवा नगर स्कूल जिले पर्याप्त कार्य करते हैं। अब काउन्टी या काउन्टी स्कूल जिला भी शिक्षा प्रशासन की इकाई के रूप में सामने आ रहा है। जहाँ तक मनोरंजन का प्रश्न है यह मुख्य रूप से नगरपालिका का कार्य है। समाज-कल्याण, स्वास्थ्य एवं अस्पताल आदि में काउन्टी का विशेष सम्बन्ध रहता है। नगरों के लिये कार्य उनके प्राचीनतम कार्यों में से हैं और इन क्रियाओं के बीच दोहराव की प्रत्येक सम्भावना रहती है। सड़कों एवं नालियों से सम्बन्धित प्रायोजना में निश्चित रूप से दोहराव होने की सम्भावना रहती है। उन कार्यों को करने के लिए अलग-अलग विभाग लगे रहते हैं जिन्हें कि एक के द्वारा सम्पन्न किया जा सकता है।

काउन्टी तथा नगर के कार्यों के बीच जो एकरूपता पाई जाती है, उसके परिणामस्वरूप समय-समय पर कई एक विकास किए गये उनमें प्रथम यह है कि नगरों के कार्यों को काउन्टी के लिए सौंपा गया। उदाहरण के लिये समाज कल्याण और करों के मूल्यांकन एवं संग्रह को लिया जा सकता है। दूसरे, नगर और काउन्टी के बीच कार्यात्मक एकीकरण स्थापित किया गया। कुछ क्रियाओं को सम्पन्न करने के लिए (जैसे स्वास्थ्य, अस्पताल, नियोजन आदि) संयुक्त प्रबन्ध किया गया। तीसरे, कुछ ऐसे कार्य थे जिनमें प्रतिरोध की सम्भावनाएं अधिक थीं, उनको सम्पन्न करने के लिये प्रशासकीय सहयोग स्थापित किया गया। अब नगराधिप द्वारा नगर के मार्टवेल के रेडियो का

प्रयोग किया जाता है। चौथे, कुछ क्षेत्रों में प्रतिरोध एवं संघर्ष बना रहा। उदाहरण के लिए गलियों एवं सड़कों से सबंधित प्रशासन के क्षेत्र में ऐसी स्थिति रही।

नगर और काउन्टी के बाहरी एकीकरण के लिए एक आंदोलन सा चल रहा है। संयुक्त राज्य अमरीका में ३३ नगर-काउन्टीज है। इनमें से नौ वर्जीनियां में हैं। वर्जीनिया में दस हजार की जनसंख्या से ऊपर वाले नगर स्वतः ही नगर काउन्टी बन जाते हैं। कुछ नगर काउन्टीज का एकीकरण तो पूर्णरूप से हो चुका है किन्तु अन्य का आंशिक रूप से हुआ है क्योंकि वहां अब भी पुरानी काउन्टी सरकार अर्ध-स्वतन्त्र रूप से कार्य कर रही है। व्यावहारिक दृष्टि से यह देखना अत्यन्त सरल है कि अधिक नगर-काउन्टीज क्यों नहीं हैं। यदि नगर-काउन्टी के संगठन का अर्थ यह होता है कि उसमें केवल काउन्टीज और नगरों को ही लिया जाए तो ऐसे अनेक प्रदेश बाकी रह जाएंगे जो कि नगरों की सीमाओं के आसपास बसे हुए हैं। इसका अर्थ यह हुआ कि नगर-काउन्टी में पूरे राजधानी क्षेत्र को शामिल नहीं किया जाएगा। यदि नवीन व्यवस्था के अन्तर्गत पुरानी काउन्टी की सीमाओं को बनाये रखना है तो इसके लिए अनेक देहाती क्षेत्रों को भी शामिल करना होगा। यह व्यवस्था देहाती निवासियों के कड़े विरोध का पात्र बनेगी। इसी प्रकार यदि सभी शहरी क्षेत्रों को मिलाते हुए नई सीमा रेखाएं खींची जाएगी तो आंचलिक प्रदेशों के निवासी केन्द्रीय नगर के साथ मिलने का विरोध करेंगे।

यह कहा जाता है कि शहरी-देहाती समस्याओं के लिए कोई आदर्श सुझाव नहीं है किन्तु फिर भी दूसरे देशों के आधार पर यह कहा जा सकता है कि सभी आंचलिक प्रदेशों को संयुक्त करने वाली नगर-काउन्टी एक सर्वश्रेष्ठ सम्भव सुझाव है। कनाडा में यह व्यवस्था स्थित है। इंगलैण्ड तथा वेल्स में भी इस दिशा में प्रगति हो रही है।

नगर और स्कूल जिला
[City and the School Districts]

बड़े नगरों में शिक्षा व्यवस्था एवं प्रोत्साहन का कार्य सामान्यतः एक निर्वाचित या नियुक्त मण्डल को सौंप दिया जाता है। इस नियम का एक अपवाद सेन्टलाल नगर है जहां कि स्कूलों के प्रबन्ध को नगर परिषद या आयोग को सौंप दिया जाता है जिसके एक सदस्य को मेयर द्वारा शिक्षा का आयुक्त बना दिया जाता है। इस नगर में शिक्षा नगर प्रशासन की साधारण शाखाओं में से एक समझी जाती है। यहां नगरपालिका प्रशासन की सभी शाखाओं को एक व्यवस्था में एकीकृत कर दिया गया है। दूसरे नगरों में प्रशासनिक व्यवस्था के अन्तर्गत पर्याप्त पृथक्करण रखा जाता है। कई एक स्थानों पर स्कूल जिले को एक पृथक निगमों का रूप दिया है। इन दो अतियों के बीच भी एक व्यवस्था की कल्पना की जा सकती है जिसमें कि एकीकरण तो हो किन्तु कुछ पृथकता भी बनी रहे।

प्रायः प्रत्येक नगर में एक स्कूल मण्डल होता है। इनके सम्बन्ध में एक मुख्य प्रश्न यह है कि ये मण्डल सरकार की कितनी स्वतन्त्र इकाई हैं तथा किस सीमा तक यह नगर-परिषद एवं नगर अधिकारियों पर आश्रित हैं।

तथ्यगत अध्ययन करने पर यह ज्ञात होता है कि छोटे नगरों में स्कूल जिलों को अधिक स्वतन्त्रता प्रदान की जाती है। इसके मुख्यतः दो कारण हैं। पहला यह कि बड़े क्षेत्रों में स्कूल-जिला का आकार भी बड़ा होता है। बड़े नगरों को अनेक सेवाएं सम्पन्न करनी होती हैं। इन सेवाओं के बीच पर्याप्त प्रतिरोध रहता है और ऐसी स्थिति में सार्वजनिक शिक्षा जैसे कार्य को अन्य दूसरी सेवाओं से अलग नहीं किया जा सकता। दूसरे, छोटे नगरों में क्षेत्रीय प्रक्रिया को अपनाया जाता है। न्यू इंगलैण्ड एवं मध्य एटलांटिक के राज्यों में स्कूलों को नगर सरकार के अधीन रखा गया है किन्तु उत्तरी केन्द्रीय एवं पश्चिमी राज्यों में स्कूल नगर सरकार के नियन्त्रण से परे हैं। दक्षिण के राज्यों में दोनों ही प्रकार का व्यवहार पाया जाता है। जिन राज्यों में शिक्षा व्यवस्था को पहले संगठित किया गया उनमें उसे पृथक अस्तित्व प्रदान करने की बात नहीं सोची गई। सत्रहवीं शताब्दी में जब शिक्षा व्यवस्था का प्रारम्भ किया गया था न्यू इंगलैण्ड राज्यों में पृथक से स्कूल-जिले बनाने की बात ही नहीं सोची गई। इसके विपरीत टाउन सरकार को ही स्कूलों की व्यवस्था करने का उत्तरदायित्व सौंपा गया किन्तु कालान्तर में शिक्षा को राजनैतिक प्रभाव से अलग रखने की दिशा में प्रयास किए गए हैं। व्यवस्थापकों ने भी यह उचित, सुविधाजनक एवं बुद्धिपूर्ण समझा कि विशेष उद्देश्यों के लिए विशेष सत्ताएं स्थापित की जाएं। इस प्रकार स्कूल-जिले पार्क-जिले तथा अन्य विशेष अस्तित्व जिले में आए। विकेन्द्रीकरण से पूर्व यह व्यवस्था उस समय अत्यन्त उपयोगी सिद्ध हुई जब कि कार्य कम थे और अधिकांश सरकारी अधिकारी बिना वेतन के कार्य करते थे।

स्वतन्त्र सत्ताएं स्थापित करने के समर्थन एवं विरोध में अनेक तर्क प्रदान किए जाते हैं। जब स्कूल मण्डलों को स्वतन्त्र निकायों के रूप में अथवा पृथक सत्ताओं के रूप में संगठित किया गया तो उनके द्वारा प्रत्येक ऐसे प्रयास का विरोध होने लगा जो कि उनको नगरपालिका सत्ताओं के नियन्त्रण के अधीन लाते थे। जब नगरपालिका विभागों के एकीकरण का आन्दोलन बढ़ा तो अनेक स्वतन्त्र विशेष सत्ताओं को समाप्त कर दिया गया और उनके कार्य नियमित नगर विभागों को हस्तान्तरित कर दिए गए। स्कूल-मण्डलों पर भी इस नवीन प्रवृत्ति के अधीन प्रभाव डाला गया किन्तु इनके द्वारा अन्य सत्ताओं की अपेक्षा अपनी स्वतन्त्रता को बनाए रखने के लिए अधिक प्रयास किया गया। स्वतन्त्रता के लिए इस आन्दोलन में स्कूल मण्डलों एवं शिक्षाशास्त्रियों ने स्कूलों को नगरपालिका सरकार से अलग रखने के लिए अनेक तर्क प्रस्तुत किए। इन तर्कों का अध्ययन करना स्कूल जिलों से सम्बन्धित ज्ञान को पर्याप्त मात्रा में करने के लिए उपयोगी रहेगा। पहला तर्क यह दिया गया था कि शिक्षा राज्य का कार्य है न कि नगरपालिका का। कई एक राज्यों में यह स्पष्ट रूप से उल्लेख कर दिया जाता है कि व्यवस्थापिका द्वारा सार्वजनिक स्कूलों के लिए सामान्य एवं एकरूप व्यवस्था की जाएगी। प्रत्येक राज्य में स्कूलों के संगठन एवं प्रबन्ध के लिए अनेक कानून पाए जाते हैं। बहुत से राज्यों में स्थानीय स्कूल इकाइयों को अनुदान की एक बड़ी मात्रा प्रदान की जाती है। यदि हम स्कूल जिले तथा नगर के बीच स्थित सम्बन्ध का अध्ययन करें

जो पाए गे कि नगर भी राज्य का एक ऐसा ही अभिकरण है जैसा कि स्कूल ज़िला होता है। नगरों द्वारा अपनी सीमा में पुलिस, स्वास्थ्य, सड़क आदि राज्य सेवाएं प्रदान की जाती है। इस दृष्टि से नगर और स्कूल जिले के बीच एक मात्र अन्तर यह है कि नगर अनेक उद्देश्यों के लिए राज्य का अभिकरण होता है जब कि स्कूल-जिला केवल एक ही उद्देश्य के लिए राज्य का अभिकरण है।

स्कूलों को स्वतन्त्र सत्ता बनाने के पक्ष में एक अन्य तर्क यह दिया जाता है कि शिक्षा महत्वपूर्ण विषय है। इसका महत्व इतना अधिक होता है कि इसे सम्पन्न करने के लिए पृथक स्थानीय सत्ता की आवश्यकता होती है। शिक्षा का महत्व प्रथम तो सामाजिक दृष्टि से है, दूसरे इसलिए भी कि इस पर एक बड़ी रकम खर्च की जाती है। स्कूलों पर किया जाने वाला खर्च यद्यपि स्थान और समय के अनुसार बदलता रहता है किन्तु फिर भी छोटे नगरों में स्कूलों पर किया जाने वाला खर्च नगरपालिका की कुल बजट के या तो बराबर होता है अथवा उससे भी अधिक। यह तर्क महत्वहीन नहीं कहा जा सकता और यदि धन की इतनी बड़ी मात्रा को एवं अच्छी शैक्षणिक नीति को प्रबन्धित करने के लिए पृथक स्कूल सत्ता की आवश्यकता है तो पार्थक्य पर निश्चित रूप से जोर दिया जाना चाहिए। कुछ विचारक ऐसे भी हैं जिनको कि इस तर्क की प्रमाणिकता पर शक है। उनका कहना है कि ऐसे स्कूल प्रायः अपवाद के रूप में ही मिलते हैं जिन पर कि कर्जा न हो, जो सावधानी के साथ नियोजन करें, जो स्कूल की रचना में अपव्यय न करें तथा सामान खरीदते समय मितव्ययता से काम लें। ऐसे उदाहरण सामान्यतः नहीं होते हैं। इसलिए यह किया जाता है कि शिक्षा सम्बन्धी प्रशासन को मण्डल के हाथों में छोड़ दिया जाता है और वित्तीय प्रबन्ध शक्तियां उससे ले ली जाती है। यदि स्कूलों के वित्तीय मामलों पर नियन्त्रण का अधिकार सौंप दिया जाए तो इसके परिणामस्वरूप नगरों को नीति से सम्बन्धित महत्वपूर्ण प्रश्नों पर भी नियन्त्रण प्राप्त हो जाएगा। वे नगर के अन्य कार्यों के साथ शिक्षा के एकीकरण जैसे विषयों पर भी विचार करने लगेंगे।

तीसरे, यह कहा जाता है कि यदि स्कूलों को नगर सरकार से स्वतन्त्र रखा गया तो वित्तीय व्यवस्था ठीक प्रकार की जा सकेगी। यदि यह प्रावधान रखा गया कि स्कूल विभाग को अपने बजट अनुमान तैयार करके एक केन्द्रीय नगर बजट सत्ता के सम्मुख प्रस्तुत करने चाहिए तो स्कूलों को स्वास्थ्य, पुलिस पार्क आदि विभागों के साथ प्रतियोगिता करनी होगी। यह तर्क इस विचार पर आधारित है कि शिक्षा नगर सरकार के अन्य किसी भी कार्य से अधिक महत्वपूर्ण है और इसलिए उसे अधिक महत्व दिया जाना चाहिए। इस बात से मना नहीं किया जा सकता है कि लोकप्रिय शिक्षा व्यक्तिगत प्रगति एवं प्रजातन्त्रात्मक संस्थाओं के लिए अत्यन्त आवश्यक है किन्तु फिर भी शिक्षा का प्रथम कार्य नहीं कहा जा सकता। शिक्षा को अर्थपूर्ण बनाने से पूर्व जीवन रक्षा, बीमारी एवं मृत्यु से सुरक्षा तथा अन्य कुछ कार्य सम्पन्न करना अधिक जरूरी होता है। संयुक्त राज्य अमरीका एक सम्पन्न समाज होते हुए भी ऐसा

समान नहीं है जो कि प्रत्येक सरकारी कार्य के लिए हर समय जितना ही धन प्रदान कर सके। ऐसी स्थिति में सभी सरकारी मांगों पर उनके गुण के आधार पर विचार किया जाना चाहिए। यह कहा जाता है कि कई नगर सरकारों ने बहुत समय तक स्कूलों के बजट पर नियन्त्रण रखा। किन्तु इसके परिणाम-स्वरूप कभी भी किसी कार्य में रुकावट नहीं पाई।

स्कूलों को एक पृथक सत्ता बनाए जाने के पक्ष में एक अन्य तर्क यह दिया जाता है कि यदि हम स्कूलों को राजनीति से बाहर रखना चाहते हैं तो उनको नगरपालिका के नियन्त्रण से स्वतन्त्र रखना होगा। यहां राजनीति से हमारा तात्पर्य केवल सार्वजनिक नीति निश्चित करने से नहीं है वरन् लूट प्रणाली, भ्रष्टाचार, भाई-भतीजेवाद, आदि को रोकने से है। उन्नीसवीं शताब्दी के अन्तिम दिनों में नगर सरकार पर्याप्त बदनाम हो गई थी। नगर राजनीति के अनेक लोगों ने जनता के खर्च से अपने आपको सम्पन्न बनाने के मार्ग ढूंढ लिए हैं। उन्होंने अपने मित्रों को ऐसे पद सौंप दिये हैं जिनमें पर्याप्त वेतन दिया जाता था किन्तु काम कुछ भी नहीं लिया जाता था। उन्होंने सस्ते और दोषपूर्ण सामान को ऊंचे मूल्य में बेचा और नगर-पालिका के ठेके से रिश्वतें लीं। दूसरे शब्दों में उनके द्वारा नगर के खजाने को खुल कर लूटा गया। अब नगर सरकार का यह रूप केवल अतीत की कहानी मात्र रह गया है। वर्तमान समय में इनका व्यवहार अत्यन्त ईमानदारी एवं सज्जनतापूर्ण बन गया है किन्तु फिर भी कुछ उल्लेखनीय अपवादों का अब भी अस्तित्व है। नगर सरकार के दोषों में तत्कालीन स्कूल भी मुक्त नहीं थे वहां भी भवन निर्माण, किताबों की खरीददारी आदि कार्यों में कई प्रकार के भ्रष्टाचार बरते जाते थे। इस दृष्टि से यह कहा जा सकता है कि यदि स्कूलों को पृथक सत्ता के रूप में संगठित कर दिया गया तो इस बात का प्रमाण है कि वे ईमानदारीपूर्वक कार्य कर सकेंगे। तथ्यों का अध्ययन करने से यह स्पष्ट हो जाता है कि स्कूल-मण्डल लूट व्यवस्थापूर्ण राजनीति से स्वतन्त्र नहीं थे और उन्होंने अपने घर भरने के अलग रास्ते खोल दिये थे। जो राजनीतिक समुदाय नगर सरकार पर नियन्त्रण रखता है उसी का नियन्त्रण स्कूल पर भी रहता है। जब नगर सरकार भ्रष्टाचारी बन जाती है तो स्कूल भी उस हवा से अछूते नहीं रह सकते चाहे उनके संगठन को कोई भी रूप क्यों न दे दिया जाये। व्यावहारिक दृष्टिकोण से विचार करने पर यह प्रतीत होता है कि यदि स्कूलों को नगर सरकार के साथ सम्बद्ध कर दिया जाय तो उन पर कम राजनीतिक दबाव डालने की सम्भावना है किन्तु जब उनको स्वतन्त्र इकाई बना दिया जाता है तो उन पर अधिक राजनीतिक दबाव डाले जाते हैं।

एक तर्क यह भी दिया जाता है कि यदि स्कूल मण्डलों का स्कूलों पर हर दृष्टि से नियन्त्रण रखने का अधिकार दे दिया जाये तो इससे शक्ति एवं उत्तरदायित्व को भली प्रकार केन्द्रीकृत किया जा सकेगा। यह बात केवल स्कूलों को ध्यान में रख कर कही जाये तो सही सिद्ध हो सकती है किन्तु यदि सम्पूर्ण नगर सरकार पर विचार करते हुए इस पर विचार किया जाये तो गलत होगा। स्कूलों को नगर सरकार से अलग कर देना केन्द्रीकरण नहीं

[illegible] नगर हैं। जो [illegible] करते हैं उनका [illegible] सभी कार्यों [illegible] ओर इतिहास अथवा बुद्धि दोनों की ओर से ही आधारहीन है। सरकार राष्ट्रीय, राज्य एवं स्थानीय—सभी स्तरों पर जन कल्याणों की साधना के लिए कार्य करती है। इस लक्ष्य की पूर्ति के लिए सरकार द्वारा अनेक सेवायें प्रदान की जाती हैं। शिक्षा भी इन्हीं सेवाओं में से एक है जो कि बहुत बाद में प्रारम्भ की गई है। लक्ष्य, प्रक्रिया एवं प्रयुक्त साधनों की दृष्टि से यह मूलतः सरकार के अन्य कार्यों से भिन्न नहीं होती। राज्य एवं राष्ट्रीय स्तरों पर तो यह सरकार की सामान्य उद्देश्य वाली इकाईयों का एक भाग होती है।

इन तथ्यों को ध्यान में रखते हुए ही कई एक विचारक यह विचार प्रकट करते हैं कि 'नगर' एक इकाई होता है। इसका सेवाओं के आधार पर विभाजन नहीं किया जा सकता। सेवायें अलग-अलग प्रकार की होते हुए भी सेवित व्यक्ति समान ही होते हैं चूंकि करदाता भी वही लोग होते हैं। एक परिवार की भांति नगर सरकार को यह सोचना होता है कि वह किस सेवा पर कितना खर्च करे। आवश्यक व्यय का बजट भी एक ही जगह बनाया जाता है। इस व्यवस्था को कुछ विचारकों द्वारा उपयोगी बताया जाता है। उनका कहना है कि इसके द्वारा व्यय में मितव्ययता बरती जा सकती है। ऐसा हो सकता है कि स्कूल मण्डल एवं नगर सरकार दोनों को ही किसी सामान्य वस्तु की आवश्यकता हो, उसे अलग-अलग मंगाकर अधिक खर्चा करने की अपेक्षा क्यों न एक ही जगह मगा लिया जाये।

वर्तमान समय में वस्तु-स्थिति यह है कि स्कूल एवं जिले प्रतिवर्ष अधिक से अधिक निकट आते जा रहे हैं। यह निकटता कई आधारों पर स्थापित हो जाती है। ये संयुक्त रूप से मनोरंजन कार्यक्रम प्रारम्भ कर सकते हैं, एक ही क्रय अधिकारी रख सकते हैं, एक दूसरे की सुविधाओं का संयुक्त रूप से उपयोग कर सकते हैं, कानूनी एवं इन्जीनियरिंग सेवाओं का मिलजुल कर लाभ उठा सकते हैं। इस प्रकार इन दोनों के बीच सहयोग एवं निकट सम्पर्क के अवसरों की मात्रा बढ़ गई है। मुख्य प्रश्न वित्तीय नियंत्रण के सम्बन्ध में पैदा होता है। यदि बजट सत्ता को केन्द्रीय रूप से एक ही रखा गया तो यह आशा की जाती है कि इससे मितव्ययता आयेगी तथा कार्यकुशलता बढ़ेगी। पुस्तकालयों एवं स्कूलों को किताबों एवं वर्गों के सम्बन्ध में सहयोगपूर्ण रूप से कार्य करना चाहिए। स्कूल तथा पार्क दोनों सामान्य खेल का मैदान प्रदान करके सहयोग कर सकते हैं।

यद्यपि स्कूल सत्ता को नगर सरकार द्वारा प्रदान की जाने वाली अन्य सेवाओं के साथ सहयोग करने की बात का समर्थन प्रायः किया जाता है किन्तु फिर भी स्कूल मण्डलों को समाप्त करने के बारे में अभी तक कोई तर्क प्रदान नहीं किया गया। यह हो सकता है कि विकास के अग्रिम सोपान पर यह कदम उठाना भी आवश्यक बन जाये किन्तु प्रायः कोई भी नगर मण्डल के समस्त दायित्वों को सम्भालने के लिए उत्सुक दिखाई नहीं देता।

नगर एवं विशेष जिले
[The Cities and Special Districts]

स्थानीय स्तर पर सरकार के विभिन्न दायित्वों को पूरा करने के लिए विशेष जिले स्थापित किये जाते हैं जो कि अपने आप में स्वतन्त्र इकाइयां बन जाते हैं तथा सरकार के स्तरों को लगभग सात श्रेणियों में विभाजित करके शहरी राजनीति की जटिलता को ओर अधिक बढ़ा देते हैं। इन विशेष जिलों की संख्या अनुमानतः आम हो जाती है किन्तु इन विशेष इकाइयों का अध्ययन अधिक नहीं किया गया है।

विशेष जिलों की स्थापना के पीछे अनेक कारण रहते हैं। कुछ महत्वपूर्ण कारणों में एक यह है कि इन विशेष जिलों के द्वारा विशेषीकरण की प्रवृति प्रदर्शित की जाती है। प्रत्येक विशेष व्यवसाय को पृथक महत्व प्रदान करके उसके लिए अलग से संगठन बनाया जाता है। विशेष जिलों की स्थापना के अन्य कारणों का सम्बन्ध कई नगरों की क्षेत्रीय अपर्याप्तता से है। अनेक सेवाओं के लिए जिस क्षेत्र की आवश्यकता होती है वह शहर की सीमाओं का अतिक्रमण करता है। सामान्य दृष्टिकोण से स्थानीय सीमाओं के सम्बन्ध में कोई संतोषजनक समायोजन सम्भव नहीं होता अतः प्रत्येक कार्य के लिए अलग से व्यवस्था की जाती है। तीसरे, गृह-निर्माण आदि कुछ कार्य ऐसे होते हैं जिनके बारे में यह सोचा जाता है कि वे विशेष जिलों द्वारा अधिक अच्छी प्रकार सम्पन्न किये जा सकेंगे। साथ ही इस श्रेणी में आने वाले कार्यों की प्रकृति ऐसी होती है कि यदि उनकी विशेष व्यवस्था अलग से की जाये तो अधिक अच्छा रहे। चौथे, प्रारम्भ में यह संदेह किया जाता है कि नगर सरकार द्वारा दिया गया प्रशासन अच्छा भी हो सकेगा या नहीं—इस अविश्वास के परिणामस्वरूप विशेष जिलों की स्थापना की गई जो कि भ्रष्ट परिषद के अधिक नियन्त्रण के बिना ही कार्य कर सकें।

विशेष जिलों का संगठन एकरूप नहीं होता, यह प्रत्येक जिले का अलग-अलग होता है। इनमें से कुछ का प्रशासकीय निकाय निर्वाचित होता है जब कि अन्य को नियुक्ति द्वारा संगठित किया जाता है। नियुक्ति व्यवस्था का प्रयोग अधिक सामान्य रूप से किया जाता है।

नगर एवं उनके बाहरी भाग
[Cities and the Suburbs]

सन् १९३० की सेन्सस के अनुसार नगरों के बाहरी भागों में ३०.९ प्रतिशत जनसंख्या रहती थी तथा इसमें कुल भूमि क्षेत्र का ८७.७ प्रतिशत भाग व्यस्त था। इन प्रदेशों में प्रति वर्गमील में रहने वालों की संख्या ५२८ थी जब कि केन्द्रीय नगर के निवासी प्रति वर्गमील में ८३६० रहते थे। सन् १९३० से लेकर ४० तक के दस वर्षों में नगरों की जनसंख्या ४.७ प्रतिशत बढ़ी जब कि बाहरी प्रदेशों की जनसंख्या में १४.४ प्रतिशत की वृद्धि हुई। कुछ केन्द्रीय नगरों की जनसंख्या बढ़ने की अपेक्षा कम हुई थी। कुछ नगर ऐसे थे जिनकी जनसंख्या न घटी न बढ़ी वरन् ज्यों की त्यों बनी रही। केन्द्रीय नगरों की जनसंख्या कम होने का कारण यह था कि यहां बस्तियां बहुत पास-पास थीं, मकान घिरे हुए थे, सरकार के संचालन का व्यय अधिक

था तथा सरकार कर्ज से दबी हुई थी। ऐसी स्थिति में इन नगरों की जनसंख्या को कम होना ही था। दूसरी ओर नगरों के बाहरी प्रदेशों में जनसंख्या असीमित रूप से बढ़ने लगी। इन प्रदेशों की कोई सीमा न होने के कारण सुविधा को ध्यान में रखते हुए जनता प्रसार कर सकती थी। इन प्रदेशों में यातायात की सुविधाओं का भी विकास होने तथा तथा बढ़ती हुई जनसंख्या को रोकने का यहां कोई कारण ही नहीं था।

बड़े नगरों की समस्या यह थी कि उनके बाहरी प्रदेशों का विकास अपेक्षाकृत अधिक होता था। दक्षिण के राज्यों के राजधानी क्षेत्रों में अन्य क्षेत्रों की अपेक्षा बाहरी प्रदेशों की संख्या कम है। वर्जीनिया के रिचमण्ड की जनसंख्या लगभग २५०००००‌ है किन्तु इसका कोई बाहरी प्रदेश नहीं है। इसका एक कारण सम्भवतः यह है कि यहां संयुक्तीकरण की प्रक्रिया अधिक सरल है। दो लाख से अधिक निवासियों वाले राजधानी जिलों में नगर तथा उसके बाहरी प्रदेश के आपसी सम्बन्ध पर्याप्त उलझनपूर्ण बन जाते हैं। केन्द्रीय नगर में भीड़ अधिक रहती है और क्षेत्र कम। यह अपनी सीमाओं से बाहर नियंत्रण की पर्याप्त शक्तियां नहीं रखता। इसके अतिरिक्त यह पुलिस, अग्निरक्षा, यातायात नियंत्रण तथा अन्य सेवायें केवल अपने निवासियों को ही प्रदान नहीं करता वरन् उन लोगों के लिए भी जो कि इनकी सेवाओं से बाहर रहते हैं किन्तु प्रति दिन आते और जाते रहते हैं। नगरों की गतिशील जनसंख्या दिन प्रतिदिन बढ़ती जा रही है। निवास की दृष्टि से लोग बाहरी प्रदेशों में चले जाते हैं जहां कि उनको यह आशा रहती है कि वहां कम धूल और शोर मिलेगा, अधिक स्थान प्राप्त होगा, अच्छे पड़ोसी प्राप्त होंगे, सम्भवतः कम कर देने होंगे। कभी-कभी पूरे कारखाने के कर्मचारी ही अधिक स्थान वाले उपयोगी प्रदेशों की तलाश में नगरों के बाहर चले जाते हैं। जैसे सामाजिक एवं आर्थिक लक्ष्यों की दृष्टि से नगर एक जैसे ही होते हैं किन्तु सरकार एवं राजनीति की दृष्टि से नगरों में अनेक फिरके पड़ जाते हैं। यह हो सकता है कि एक प्रदेश में बहुत सारे अपराधी रहते हों तथा जो कानून तोड़ने का अपना व्यापार दूसरे प्रदेशों में करते हों। यह भी हो सकता है कि अग्नि सुरक्षा या गृहों की सफाई से सम्बन्धित विनियमों का एक नगरपालिका का अभाव अन्य पड़ौसी समाज के लिए घातक बन जाये। चेचक माता, जुआरी, अपराधी, चोर आदि नगरपालिकाओं की सीमा-रेखाओं का बहुत कम ध्यान रखते हैं। अतः स्थानीय यातायात, नगर नियोजन, गृह एवं भवन विनियमन, सफाई, पुलिस, जलवितरण आदि अनेक कार्यों को राजधानी प्रदेश की दृष्टि से सम्पन्न किया जाना चाहिए।

केन्द्रीय नगर एवं बाहरी प्रदेशों के बीच सहयोग तथा सद्भावना उत्पन्न करने के लिए अनेक प्रशासकीय प्रयास किये गये हैं। एक प्रयास यह है कि केन्द्रीय नगर बाहरी प्रदेशों को ठेके के आधार पर अनेक सेवायें प्रदान करता है। यद्यपि बाहरी प्रदेशों की जनता से इन सेवाओं का व्यय अपेक्षाकृत अधिक लिया जाता है किन्तु फिर भी यह खर्चा उससे कम पड़ता है जो कि अलग से इन सेवाओं का प्रबन्ध करने पर आ सकता है। जैसे बाहरी प्रदेशों के निवासियों को भी अच्छे प्रकार की सेवायें प्राप्त हो जाती हैं। कई बार

पुलिस एवं अग्नि रक्षा सेवाओं के सम्बन्ध में संयुक्त अनुबन्ध कर लिए जाते हैं। ऐसी स्थिति में आवश्यकता के समय प्रत्येक नगर दूसरे की सहायता के लिए सामने आयेगा। इस प्रकार के अनुबन्धों का केन्द्रीय नगर की दृष्टि से कोई महत्व नहीं होता किन्तु ये बाहरी प्रदेशों के लिए अत्यन्त उपयोगी रहते हैं। छोटे प्रदेशों को बड़ी मात्रा में होने वाले उत्पादन का लाभ प्रदान करके उनके खर्च में मितव्ययता लाई जाती है। इस प्रकार की सेवाओं के द्वारा बाहरी प्रदेशों को मुख्य नगर से बाहर बने रहने के लिए तथा इनमें मिलने का प्रयास करने के लिए प्रोत्साहित किया जाता है। इसके साथ ही आंचलिक प्रदेश कई एक मुख्य नगर की सेवाओं को बिना कुछ भी प्रदान किए काम में लेते रहते हैं। इन सब बातों पर विचार करने के बाद यह उल्लेख करना महत्वपूर्ण रहेगा कि ये उन बड़े बाहरी प्रदेशों के बारे में अलग नहीं होतीं जो कि केन्द्रीय नगर के अभिन्न भाग हैं किन्तु छोटे प्रदेशों पर यह निर्विवाद रूप से लागू होती है।

यह एक तथ्य है कि अनेक शहरी प्रदेश शीघ्रता के साथ इसलिए संगठित हो गए हैं कि वे अपने आपको मुख्य नगर के साथ मिलाने से बचाए रख सकें। ये सब स्थिति पर पूरी तरह से विचार किए बिना तथा नियोजन किए बिना ही निर्धारित कर लिए जाते हैं। यह नहीं सोचा जाता कि इस प्रकार से संगठित आंचलिक प्रदेश में पर्याप्त जनसंख्या, उद्योग एवं व्यापार रह सकेंगे अथवा नहीं, वे वर्तमान नगर सरकार को प्रभावशाली रूप से समर्थित कर सकेंगे अथवा नहीं। आंचलिक प्रदेशों के अधिकांश निवासी आर्थिक दृष्टि से उच्च श्रेणी के नहीं होते। इनमें कम साधनों वाले अधिकांश परिवार इसलिए आकर्षित होते हैं ताकि वे कर दे सकें किन्तु बाद में उनको यह ज्ञात होता है कि जब वे शिक्षा, जल वितरण, सफाई एवं अन्य शहरी सेवाओं की व्यवस्था चाहते हैं तो उनको केन्द्रीय नगर की अपेक्षा एक जैसे प्रकार एवं आकार के घरों के लिए अधिक कर देने होते हैं। दूसरे आंचलिक प्रदेश कुछ धनवान निवासियों को इसलिए आकर्षित कर पाते हैं कि इन प्रदेशों में उनको विकास का अधिक अवसर मिलेगा। जिन प्रदेशों में ऐसे निवासियों की संख्या अधिक रहती है वे आसानी से आधुनिक शहरी सेवाओं के लिए पर्याप्त धन प्रदान कर सकते हैं किन्तु जिन बाहरी प्रदेशों में और कोई नहीं रहता केवल गरीबों और मजदूरों का ही घर होते हैं व प्रदेश स्थानीय सरकार के कार्यों की आर्थिक व्यवस्था आसानी से नहीं कर पाते।

बाहरी प्रदेशों को प्रशासनिक स्वतन्त्रता देने के पक्ष में अनेक बातें कही जाती हैं। इनके पास में स्वतन्त्रता प्राप्ति का थोड़ा अवसर भी रहता है। इन आंचलिक प्रदेशों में रहने वाले स्त्री और पुरुष व्यक्तिगत रूप से अपनी सरकारों को अधिक प्रभावित कर सकते हैं। इसका कारण यह है कि ये अधिकारी उनके निकटस्थ होते हैं और उन तक कभी भी पहुंचा जा सकता है। इस दृष्टि से यह कहा जा सकता है कि छोटे समुदायों में अधिक प्रजातन्त्र रह सकेगा। कुछ आंचलिक प्रदेश केन्द्रीय नगर की भांति ही श्रेष्ठ प्रकार से प्रशासित होते हैं जब कि अन्य का प्रशासन उनसे भी अच्छी प्रकार से किया जा सकता है। आंचलिक प्रदेशों की स्वतन्त्रता के लिए कुछ दूसरे तर्क

भी दिए जा सकते हैं किन्तु इन तर्कों की सार्थकता एवं उपयोगिता तथ्यों के दूसरे पहलुओं को देखने पर महत्वहीन बन जाती है। यह स्पष्ट है कि जब एक ही राजधानी क्षेत्र में अलग-अलग सरकारें कार्य करती हैं तो इसके परिणामस्वरूप प्रभावशील लोकसेवाओं के मार्ग में बाधा आती है और वित्तीय व्यवस्था भली प्रकार से नहीं हो पाती। इसके अतिरिक्त प्रशासनिक व्यवस्था आंचलिक प्रदेशों एवं केन्द्रीय नगर दोनों के लिए हानिकारक बन जाती है। राजधानी जिलों में वर्तमान समय में जो क्षेत्रों के विप्लव या अराजकता की स्थिति है उसके लिए एक सीमा तक राज्य सरकार भी उत्तरदायी है क्योंकि इसके द्वारा उन सेवाओं को प्रशासित करने के लिए कोई एकरूप राजधानी सत्ता स्थापित नहीं की जाती जो कि पूरे क्षेत्र के लिए आवश्यक सेवाओं को प्रदान किया जा सके। जब कोई व्यक्ति शहरी क्षेत्रों की भीड़भाड़ एवं संकीर्णताओं से उब आ जाते हैं तब वह इससे बचने के लिए आंचलिक प्रदेशों की ओर दौड़ता है किन्तु शीघ्र ही उसे यह अनुभव होता है कि जिस परेशानी से बचने के लिए उसने अपना पहला निवास स्थान छोड़ा वही परेशानियां उसके साथ-साथ वहां भी धीरे-धीरे आने लगी हैं। इन परशानियों को सुलझाने का एकमात्र रास्ता यह है कि एक शक्तिशाली और सामन्जस्य पूर्ण राजधानी सरकार स्थापित की जाए जो कि सामान्य आवश्यकता वाली सेवाओं को सम्पन्न कर सके।

इस सम्बन्ध में यह एक मुख्य समस्या मानी जाती है कि लोग नगर करों एवं उत्तरदायित्वों से राहत पाने के लिए नगरों को छोड़कर आंचलिक प्रदेशों की ओर बढ़ने लगते हैं। इस समस्या के लिए स्पष्ट रूप से किसी को उत्तरदायी नहीं ठहराया जा सकता। कुछ विचारक यह भी कहते हैं कि यदि इस समस्या को सुलझा लिया गया तो भी राजधानी सरकार से सम्बन्धित मूलभूत प्रश्नों का समाधान नहीं किया जा सकता। मुख्य प्रश्न यह है कि शहरी केन्द्रीयकरण के अभाव से उत्पन्न कठिनाईयों को किस तरह से दूर किया जाये और नगरपालिका सेवाओं में राजधानी प्रदेशों की जनता को किस प्रकार एक उच्चस्तर प्रदान किया जाए।

6

स्थानीय स्तर पर सरकार के रूप

[FORMS OF GOVT. AT LOCAL LEVEL]

स्थानीय स्तर पर संयुक्त राज्य अमेरीका में सरकार का जो संगठन वर्तमान समय में प्राप्त होता है वह अपने अतीत के लम्बे विकास तथा उत्तम मान वाली समस्याओं के समाधान-स्वरूप किए जाने वाले प्रयासों के परिणाम है। सरकार के स्वरूप या स्थानीय स्तर पर महत्व मूल्यांकन की परिधियों से बाहर है। स्थानीय स्तर पर नगर सरकार को प्रभावशाली रूप से अपनी नीतियाँ बनाने व क्रियान्वित करने तथा प्रशासन को संचालित करने के लिये सरकार की प्रायः उन्हीं इकाइयों को अपनाया जाता है जिन्हें कि राष्ट्रीय स्तर पर अपनाया जाता है। व्यवस्थापिका, कार्यपालिका और न्यायपालिका तीनों ही अपना योगदान प्रदान करती हैं। नगर सरकार की संगठनात्मक बनावट द्वारा ही यह सम्भव होता है कि वह कार्यों का संचालन कर सके, नेतृत्व को आकर्षित कर सके और उसे प्रयुक्त कर सके, भविष्य के लिए योजना बना सके, जहाँ कहीं आवश्यकता हो वहाँ निर्णयात्मक कदम उठा सके, जनहित की साधना कर सके, जनता के नियंत्रण में रह कर कार्य सके, आदि-आदि।

नगर सरकार का संगठन उस समय तक भली प्रकार समझ में नहीं आ सकता जब तक कि उसके इतिहास पर दृष्टिपात न किया जाए। सरकार के सभी रूपों की भांति नगर सरकार का अस्तित्व भी समय में रहता है। समय के आधार पर ही उसको नापा जा सकता है और उसके संचालन तथा परिवर्तन को भी समय के सन्दर्भ में ही देखा जा सकता है। नगर सरकार के चार्टर को जब बनाया गया था तो यह एक प्रकार से उस समय अनुभव की जाने वाली शक्तियों एवं विचारों की प्रतिक्रिया थी। उसके बाद जब भी नयी आवश्यकताओं, विचारों एवं सामाजिक शक्तियों ने जोर डाला तो इसमें परिवर्तन किये गये। सामाजिक संस्थाओं का सर्वश्रेष्ठ रूप भी हर समय के, हर व्यक्ति की, हर आवश्यकताओं को पूरा नहीं कर सकता। उसका उपयोग एवं महत्व इस बात पर निर्भर करता है कि समय और स्थान के साथ-साथ उसमें परिवर्तन किए जाएं। नगर सरकार कुछ सामान्य लक्ष्यों की साधना के लिए कार्य करती है और जब ये सामान्य लक्ष्य स्पष्ट रूप से उल्लेखित कर दिए जाते हैं तो उनकी साधना के लिए उचित

संगठन पर भी विचार किया जाता है। संगठन के कुछ ऐसे रूप होते हैं जिनको अन्य की अपेक्षा परिवर्तित परिस्थितियों के अधिक अनुरूप बनाया जा सकता है ज्योंही समय की आवश्यकताएं बदलती हैं इनका रूप भी स्वतः ही उस परिवर्तन के अनुरूप बन जाता है। संयुक्त राज्य अमेरीका में नगर सरकार के संगठन एवं रूप को ऐतिहासिक प्रसंग में देखना, उसके वर्तमान रूप को समझने के लिए पर्याप्त महत्वपूर्ण है।

नगर सरकार के रूप की ऐतिहासिक पृष्ठभूमि

[The Historical Background of the Form of City Govt.]

स्वतन्त्रता प्राप्त करने से पूर्व उपनिवेशवादी काल में न्यू इंगलैण्ड के टाउनों का प्रशासन सरकार के टाउन मिटिंग रूप द्वारा संचालित किया जाता था। न्यू इंगलैण्ड के अतिरिक्त अन्य उपनिवेशों में चार्टर प्राप्त विभिन्न बारोज थे जिनकी संख्या तीस से भी अधिक थी। उस काल में न्यूयार्क तथा फिलाडेलफिया नगरों में सरकार का जो रूप प्राप्त होता था वह एक प्रकार से संयुक्त राज्य अमेरीका की नगर सरकारों का प्रतिनिधित्व करता था। इन दोनों नगरों की सरकारों ने शेष भागों की सरकारों पर उल्लेखनीय रूप से प्रभाव डाला।

प्रारम्भ में नगरपालिका सरकार की शक्तियां मतदाताओं के एक सीमित समूह के हाथों में निहित थीं। फिलाडेलफिया, अन्नापालिस तथा कुछ अन्य बारोज निगम थे। इन नगरों के चार्टर में मुख्य रूप से जो नाम दिए गए थे वे निगम के सदस्यों या उसके कार्यालयों के अधिकारियों के ही नाम नहीं थे वरन् इनमें उन लोगों के नाम भी सम्मिलित थे जिनको कि रिक्त स्थानों की पूर्ति के लिए छांटा जाता था। ऐसे अधिकारियों की संख्या को बढ़ाया भी जा सकता था। नगरपालिका के अधिकारियों के लिए किसी प्रकार के सार्वजनिक निर्वाचन नहीं होते थे। ये नगरपालिकाएं जनता के प्रति उत्तरदायी नहीं होती थीं। कहीं-कहीं इन नगरपालिकाओं पर जनता का थोड़ा नियंत्रण होता था। वहां स्वतन्त्र व्यक्तियों (Freemen) द्वारा वार्षिक रूप से नगरपालिका के कुछ प्रतिनिधियों को चुना जाता था। इन प्रतिनिधियों में सहायक या पारपद होते थे तथा एल्डरमैन तथा अन्य अधिकारी भी रहते थे। न्यूयार्क में सन् १७३० के बाद प्रत्येक वार्ड के मतदाताओं के द्वारा वार्षिक रूप से एक एल्डरमैन, एक सहायक, एक कलक्टर, एक या अधिक मूल्यांकनकर्ता तथा एक या अधिक कांस्टेबलों को नियुक्त किया जाता था। इस प्रकार संयुक्तराज्य अमेरीका में बहुत दिनों तक जिस लम्बे मत-पत्र का प्रभाव रहा उसका प्रभाव उपनिवेशवादी नगरों में ही हो चुका था। उपनिवेश काल में प्राप्त नगर सरकार के संगठन की कुछ अपनी विशेषताएं थी जो कि समय-समय पर बदलती रहती हैं।

इसकी प्रथम विशेषता यह थी कि उस समय सरकार के कार्यों के बीच कोई विभाजन नहीं किया गया था। उपनिवेश काल में नगरों का आकार छोटा था। सम्भवतः इसीलिए शक्ति पृथक्करण को अधिक उपयोगी नहीं माना गया। शक्तियों का विभाजन इस प्रकार किया गया था कि विभिन्न अधिकारियों को अलग-अलग कार्य करने के लिए सौंपे गये किन्तु उस समय कुछ ऐसा

प्रयास नहीं किया गया था कि व्यवस्थापिका, कार्यपालिका और न्यायपालिका के रूप मे कार्यों का अलग अलग विभाजन किया गया। प्राय इन तीनों वर्गों के कार्यों को थोड़े बहुत अन्तर के साथ मेयर, एल्डरमेन तथा अन्य सहायकों में बाँटा जाता था। प्रायः सभी अधिकारी एवं कार्यकर्ता प्रत्यक्ष रूप से तथा पूर्ण रूप से सामान्य परिषद के नियन्त्रण मे रहते थे। फेलाडेलफिया आदि स्थानों पर जो मण्डल कार्य कर रहे थे वे इस कथन का एक प्रकार से अपवाद समझे जा सकते हैं।

उपनिवेशवादी व्यवस्था की दूसरी विशेषता इसमे मेयर का एक विशेष स्थान था। उस समय नगरपालिका अध्यक्ष मेयर होता था। इस प्रकार कार्यपालिका प्राय सभी जगह एक वर्ग था किन्तु उसकी नियुक्ति अथवा निर्वाचन दुबारा भी किया जा सकता था। उसकी नियुक्ति प्रान्तीय गवर्नर या निगम द्वारा की जाती थी। इसके अपवादरूप कुछ ऐसे बारोज भी थे जिनमे कि मेयर का निर्वाचन स्वतन्त्र व्यक्तियों के मतों द्वारा किया जाता था। मेयर द्वारा सामान्य परिषद (Common Council) की अध्यक्षता की जाती थी किन्तु उसे निषेधाधिकार की शक्तियां दी गई थीं। एक नगर में उसको मत देने का अधिकार भी नहीं था। मेयर को कार्यपालिका क्षेत्र म भी समस्त शक्तियां प्राप्त नहीं थीं। प्रशासनिक शक्तियों का प्रयोग वह परिषद के अन्य सदस्यों के साथ मिलकर करता था। वह नगर का एक परम्परागत अध्यक्ष था, वह कभी-कभी पदेन रूप से अन्य कार्यालयों मे भी कार्य करता था। न्यूयार्क में मेयर को उच्च कांस्टेबुल नियुक्त करने की शक्तियां प्रदान की गयी। मोन्टगोमरी के चार्टर मे नियुक्ति की इन शक्तियों मे कुछ परिवर्तन और कर दिए। मेयर को व्यवस्थापिका एव कार्यपालिका शक्तियों के अतिरिक्त कुछ न्यायपालिका शक्तियां भी प्राप्त थीं। वहा रिकार्डर तथा एल्डरमेन शान्ति के न्यायाधीश कहलाते थे और दीवानी एव फौजदारी मामलों म स्थानीय न्यायपालिका का कार्य करते थे। छोटे-मोटे नागरिक ममले उनके सामने प्रस्तुत किए जाते थे। यदि कोई व्यक्ति नगर के अध्यादेशों के विरुद्ध कार्य करता था अथवा प्रान्त के कानूनों को तोड़ता था तो न्यायालय के द्वारा उनके विरुद्ध कार्यवाही की जा सकती थी। शान्ति के न्यायाधीशों की न्यायिक शक्तियां स्थानीय समाज की सभी आवश्यकताओं तक व्याप्त थी। इस प्रकार स्थानीय स्तर पर व्यवस्थापिका, कार्यपालिका एव न्यायपालिका तीनों ही प्रकार की शक्तियों को समान व्यक्तियों में रखा [illegible] थ मिलकर कुछ [illegible] ा। इस प्रकार [illegible] भ्रम पैदा किया [illegible] बना रहा।

नगर सरकार की तृतीय विशेषता रिकार्डर का कार्यालय था। इस अधिकारी को भी गवर्नर या निगम द्वारा नियुक्त किया जाता था किन्तु इसका कार्यकाल प्राय अनिश्चित रहता था। वह सामान्य परिषद का सदस्य भी होता था। मोन्टगोमरी चार्टर के अनुसार उसे यह शक्ति सौंपी गई कि वह मेयर की अनुपस्थिति में परिषद की अध्यक्षता भी कर सके। वह स्थानीय

न्यायालय का सदस्य भी होता था। कुछ स्थानों पर इस न्यायालय को रिकार्डर के न्यायालय का नाम दे दिया गया था। उसे नगर का मुख्य कानून अधिकारी समझा जाता था। टाउन क्लर्क या सामान्य क्लर्क द्वारा सामान्य परिषद की प्रक्रियाओं एवं नगर के न्यायालयों की प्रक्रियाओं का अभिलेख रखा जाता था। उसकी नियुक्ति भी नगर के गवर्नर या निगम द्वारा की जाती थी तथा उसका कार्यकाल भी अनिश्चित होता था।

नगर सरकार की पांचवीं विशेषता यह थी कि वहां प्रशासन के संचालन हेतु अन्य अधिकारियों की नियुक्ति की जाती थी। उदाहरण के लिए न्यूयार्क में नगराधिप एवं कारोनर का पद होता था। इस पद के अस्तित्व का एक आधार यह था कि न्यूयार्क नगर को कुछ अर्थों में काउन्टी माना जाता था। इस नगर में उच्च कांस्टेबुल तथा मार्शल भी होते थे जिनकी नियुक्ति मेयर द्वारा की जाती थी। वार्डों द्वारा निर्वाचित १६ कांस्टेबुल होते थे। पहरेदारों की नियुक्ति का प्रबन्ध अलग कर दिया गया था। इस प्रकार कुल मिलाकर पुलिस प्रशासन को पर्याप्त भ्रमपूर्ण रखा गया था। चेम्बरलेन, मूल्यांकनकर्ता, संग्रहकर्ता आदि वित्तीय अधिकारी भी होते थे। इनके अतिरिक्त सर्वेक्षणकर्ता, निरीक्षणकर्ता, आदि अनेक छोटे अधिकारी भी रहते थे। ये अधिकारी अनेक छोटी सेवाओं को सम्पन्न करते थे जो कि अठारहवीं शताब्दी की नगरपालिका के व्यवहार एवं परम्पराओं के अनुरूप थीं।

नगर सरकार के रूप की छठी विशेषता नगर परिषद का विशेष स्थान थी। सामान्य परिषद सरकारी व्यवस्था का एक केन्द्र थी। मेयर तथा रिकार्डर के अतिरिक्त परिषद में दो वर्गों के सदस्य थे– प्रथम, एल्डरमेन एवं दूसरे पारषद या सहायक। एल्डरमेन को पारषद या सहायकों की अपेक्षा अधिक सम्मान प्राप्त था और वे निःसंदेह रूप से अधिक उम्र वाले तथा अधिक अनुभवी होते थे। इन्हें कुछ न्यायिक कार्य भी सौंपे जाते थे जो कि परिषद के अन्य सदस्यों को नहीं सौंपे जाते थे। प्रायः उनकी नियुक्ति सहायकों में से सम्पूर्ण परिषद द्वारा की जाती थी। कहीं-कहीं पर इनका प्रत्यक्ष निर्वाचन भी किया जाता था। सहायकों का निर्वाचन निकटतम निगम (Close Corporation) के अतिरिक्त अन्य स्थानों पर मतदाताओं द्वारा किया जाता था। कुछ एक अन्य दृष्टियों से भी परिषद सदस्यों के मध्य असमानतायें रहती हैं, वैसे दोनों का कार्यकाल एक वर्ष होता है। एल्डरमेन तथा पार्षदों में से कोई भी वेतन प्राप्त नहीं करता है। जब वे दोनों एक निकाय के रूप में संगठित हो जाते हैं तो दोनों के मतों का एक जैसा ह प्रभाव रहता है। उपनिवेशकाल की परिषद के सदस्यों की समस्त श्रेणियों को मिला दिया जाये तो भी यह अधिक व्यापक एवं बड़ी नहीं बनती किन्तु फिर भी वर्तमान मापदण्डों के आधार पर इसको कुछ बड़ा ही कहना होगा। सन् १७०१ के चार्टर के अनुसार फिलाडेलफिया राज्य की परिषद में १२ पार्षद, आठ एल्डरमेन, रिकार्डर तथा मेयर होते थे। अन्य स्थानों की परिषदों में एल्डरमेनों की संख्या चार से दस तक रहती थी जबकि सहायकों की संख्या ६ से २४ तक रहती थी। अधिकांश प्रारम्भिक नगर परिषदें स्थाई

गोचर होते थे। गवर्नर द्वारा नियुक्त अधिकारी अपने पद पर केवल तभी तक रहते थे जब तक कि गवर्नर चाहे। सातवें, कुछ अधिकारियों को वेतन प्रदान किया जाता था किन्तु ऐसा बहुत कम होता था। नगर सरकार पूर्ण-कालीन सवैतनिक नागरिक अधिकारी नहीं होते थे। चौकीदार, अग्निरक्षक, गली का कार्यकर्ता आदि पदों पर उन व्यक्तियों को रखा जाता था जिन पर कि किसी कारणवश जुर्माना किया गया है।

नगर सरकार के पुनर्गठन के कारण
[The Causes for Reorganisation of City Government]

संयुक्त राज्य अमरीका की जनता ने स्थानीय सरकार के संगठन मे समय-समय पर परिवर्तन किये हैं। ये परिवर्तन बदली हुई परिस्थितियों एवं आवश्यकताओं के सदर्भ मे आगे आये। इनमें से कुछ के परिणामस्वरूप भारी असन्तोष का सामना करना पड़ा और इसलिए इनके स्थान पर नये प्रयोग सामने आये। स्थानीय क्षेत्र मे संयुक्त राज्य अमरीका द्वारा किये गये प्रयोग अकारण ही नही थे। इनके लिए अनेक कारण उत्तरदायी हैं। इसका प्रथम [illegible]

कार्य व्यावहारिक रूप से यत्र द्वारा सम्पन्न किया जा सकता है उसे ऐसे ही करने का प्रयास किया जाता है। यहां यह भी कहना महत्त्वपूर्ण रहेगा कि अमरीकी लोग सरकार की समस्याओं पर ध्यान देने के लिए अधिक समय नहीं रखते तथा उनमें इतना धीरज भी नहीं होता कि विकास के परिणामों की प्रतीक्षा कर सकें। जब भी कभी उनको यह अनुभव होता है कि सरकार के अमुक पहलू मे अमुक प्रकार से परिवर्तन कर दिया जावे तो वे उसमे वैसा कर देते हैं तथा उसके अनुसार ही पूरी योजना को विस्तारपूर्वक तैयार करते हैं मानो यह परिवर्तित रूप बहुत समय तक चलता रहेगा।

अमरीकी लोग एक क्षेत्र में किसी चीज का जिस रूप में प्रयोग करते हैं दूसरे क्षेत्र मे भी वे उसका उसी रूप में प्रयोग करना चाहते हैं। इनमें लोचशील मस्तिष्क वाले बहुत कम होते हैं जो कि एक विषय पर एक रूप में सोचें तथा दूसरे विषयों में पूर्णतः भिन्न रूप में विचार करें। राष्ट्रपति विलसन ने बताया है कि अमरीकी लोग सरकार के बारे मे सोचते हुए किस प्रकार यांत्रिक दृष्टिकोण अपना लेते हैं। विलसन के कथनानुसार जब अमरीकी संविधान बनाया गया था, उस समय ग्रहों के सम्बन्धों को नियन्त्रित करने वाला न्यूटन का आकर्षण का सिद्धान्त वैज्ञानिक जगत मे पर्याप्त प्रभावशील था। इस सिद्धान्त को जब सरकार के संगठन के रूप में अपनाया गया तो पाया कि निश्चित जनसंख्या वाले विभिन्न लोचयुक्त निकाय होते हैं जिनको अलग-अलग स्थिति प्राप्त होती है। ये एक निश्चित मार्ग से एक दूसरे के चारों ओर घूमते हैं तथा इनका पारस्परिक सम्बन्ध प्रायः एक जैसा ही रहता है सारी व्यवस्था एक ऐसी यांत्रिक व्यवस्था होती है जिसे परिवर्तित नहीं किया जा सकता। इस प्रकार के विचारों से प्रभावित होकर ही लोगों ने संयुक्त राज्य अमरीका के संघीय संविधान की रचना की। इसमें तीन

किन्तु यह भी सच है कि व्यवहार की वास्तविकतायें जो होनी चाहिए उससे प्रायः काफी दूर एवं भिन्न प्रकृति की होती है।

नगर सरकार के रूप में परिवर्तन का तीसरा कारण यह था कि शहरी क्षेत्रों का विकास द्रुतगति से हो रहा था। दस वर्षों के अल्पकाल में ही अनेक नगरों का आकार बहुत बढ़ गया, उनकी जनसंख्या में कई गुना वृद्धि हो गई। इन सबके साथ ही उनके कार्यों का महत्व भी बढ़ने लगा। उनका धन और कर योग्य सम्पत्ति बढ़ गई। जनता का मताधिकार महत्वपूर्ण बन गया। राज्य की व्यवस्थापिकाओं ने नगर परिषदों की शक्तियों के प्रति ईर्ष्या के भाव अपना लिये। कुछ अवसरों पर उसने परिषद की कुछ शक्तियों को छीनने का भी उपक्रम किया। स्थानीय सरकारों पर नये प्रकार के दबाव पड़ने लगे। यह प्रयास किया जाने लगा कि नये मण्डलों एवं अधिकारियों की नियुक्ति स्वयं राज्य सत्ता द्वारा ही की जाये। गृहयुद्ध के बाद जब नगरों का विकास और भी अधिक हो गया तो नगरों की सेवायें बढ़ गईं उनके परिणामस्वरूप नगरपालिका के कार्य बढ़े और स्थानीय प्रशासन पर भार बढ़ गया। इस भार को वहन करने के लिए स्थानीय सरकार के रूप एवं संगठन में मूलभूत रूप से परिवर्तन करना परम आवश्यक था। स्थित परिषदें तथा विभाग इनका संचालन उचित रूप से नहीं कर सकते थे।

स्थानीय सरकार के संगठन में, परिवर्तन का चौथा कारण यह था कि मताधिकार को व्यापक बना दिया गया था। जब नगरों के आकार में, शक्ति में तथा सम्पदा में भारी विकास हो गया तो अधिकांश जनता को राजनैतिक शक्तियां प्रदान करना जरूरी हो गया। विशेषाधिकार प्राप्त वर्ग के विरुद्ध आन्दोलन अमेरिका के बहुत समय पूर्व ही प्रारम्भ हो चुका था किन्तु गृहयुद्ध के बाद इसमें नयी शक्ति आ गई। जब १६वीं शताब्दी के प्रारम्भ में सभी श्वेत पुरुष नागरिकों को मताधिकार प्रदान कर दिया गया तो अमरीकी नगरों में कुलीनतन्त्रात्मक सरकारों पर रोक लग गई। वैसे पुराने अभ्यास एवं लम्बी परम्पराओं के परिणामस्वरूप बहुत समय तक उच्च-वर्ग के सम्पन्न लोग ही सरकारी पदों पर बने रहे। राज्यों को प्रशासित करने का कानूनी अधिकार कुछ लोगों के स्थान पर बहुतों को सौंप दिया गया। नवीन मताधिकार प्राप्त समूह स्थानीय सरकार की भौतिक सम्पन्नता में अधिक रुचि लेने लगे। इन्होंने नगरपालिका के पदों को प्राप्त करने के लिए प्रतियोगिता की तथा कई स्थानों पर इनकी स्थिति प्रभावपूर्ण बन गई। नवीन वर्ग के शक्ति सम्भालने पर कुछ लोगों को यह सन्देह हुआ कि स्थानीय सरकार अब कार्य नहीं कर सकेगी क्योंकि अब उसकी नींव पर ही आघात हुआ है। जैक्सन (Jackson) के प्रजातन्त्रात्मक सिद्धान्तों के अनुसार यह समझा गया था कि प्रत्येक श्वेत पुरुष योग्यता की दृष्टि से समान होता है तथा वह नागरिकता के सभी राजनैतिक कर्तव्यों को सम्पन्न कर सकता है। प्रत्येक व्यक्ति को मत देने का तथा पद सम्भालने का समान अधिकार प्राप्त होना चाहिए।

समय-समय पर होने वाले निर्वाचन ही अधिकारियों को जनता के प्रति उत्तरदायी बना सकते हैं। यदि जनता की सेवा का अवसर गरीबी तथा

अमीरों को समान रूप से प्राप्त करना है तो अधिकारियों को वेतन प्रदान किया जाना चाहिए। जैक्सन का यह विचार था कि एक ही व्यक्ति को लगातार पद पर बनाये रखने से जो फायदा होता है उसकी तुलना में हानि वाले नुकसान की मात्रा अधिक होती है। इन विचारों के परिणामस्वरूप लूट प्रणाली, लम्बा मतपत्र, अल्पकालीन पदाधिकारी आदि व्यवहारों का अपना लिया गया। १९वीं शताब्दी के प्रारम्भिक वर्षों का एक अन्य सिद्धांत विकेन्द्रीकरण से सम्बन्धित था। विकेन्द्रीकरण का अर्थ केवल स्थानीय सरकार की स्थापना नहीं था किन्तु स्थानीय सरकार में भी शक्तियों को किसी एक व्यक्ति या निकाय के हाथ में न सौंपना भी था। इसके लिए सरकार के तीनों अंगों के बीच शक्ति के पृथक्करण की नीति अपनाई गई। महत्वपूर्ण विषयों के सचालन की शक्तियां उन विभिन्न मण्डलों एवं अधिकारियों को सौंपी गई जो कि प्रत्यक्ष रूप से जनता के प्रति उत्तरदायी थे। विकेन्द्रीकरण का एक मुख्य कारण यह बताया जाता है कि प्रशासनिक रूप से कार्य करने वाले मेयर तथा पार्षद सभी वांछित कार्यों को उचित रूप से सचालित नहीं कर सकते थे।

नगर सरकार को प्रभावित करने वाला पांचवां तत्व दल व्यवस्था का प्रसार है जिसने लूट प्रणाली के साथ मिलकर १९वीं शताब्दी के स्थानीय प्रशासन को नई दिशाएं प्रदान कीं। अनेक नगरों में दल व्यवस्था का सगठन अनेक लोगों से युक्त तथा कुछ सामान्य लक्ष्यों को प्राप्त करने का इच्छुक नहीं था वरन् उसमें केवल कुछ ही लोग होते थे जो कि सरकारी पदों को प्राप्त करने, लूट व्यवस्था का लाभ उठाने तथा भाई-भतीजेवाद का उपयोग करने की इच्छा रखते थे। लूट व्यवस्था इन समूहों के अस्तित्व का आवश्यक तत्व थी।

नगर सरकार के सगठन में परिवर्तन करने वाले उक्त कारणों के अतिरिक्त कुछ एक अन्य कारण भी थे। उस समय के व्यवस्थापकों, स्थानीय अधिकारियों एवं व्यक्तिगत नागरिकों के मस्तिष्क से स्थानीय सस्थाओं में सुधार करने के लिए अनेक सुझाव उत्पन्न हुए। जब कभी एक नगर में कोई महत्वपूर्ण परिवर्तन कर दिया जाता था तो वैसा ही परिवर्तन अन्य नगरों में करना भी आवश्यक बन जाता था। केवल यही नहीं था कि बड़े नगरों में होने वाले परिवर्तनों से ही छोटे नगर प्रभावित होते हों वरन् सभी नगर राज्य सरकार की भी कई बातों की नकल करने का प्रयास करते थे। शक्ति विभाजन के सिद्धांत की प्रेरणा उनको प्रायः राज्यों से ही प्राप्त होती थी। कई बार यह भी प्रश्न किया जाता है कि उस समय के नगरों में एक दूसरे की अथवा राज्य सरकार की नकल करने की प्रवृत्ति इतनी अधिक विकसित क्यों हो गई थी। इस सम्बन्ध में उस समय के सामान्य अज्ञान एवं आलस्य को ही उत्तरदायी ठहराया जा सकता है।

नगर सरकार में किये गये सुधार, १८९०–१९१५

[The Reforms made in City Government, 1890–1915]

१९वीं शताब्दी में स्थानीय सरकार के रूप एवं व्यवहार में परिवर्तन आये जिनकी शीघ्र ही विरोधी प्रतिक्रिया होने लगी। इस प्रतिक्रिया के अनेक

कारण थे; इनमें से मुख्य यह था कि मतदाता बुद्धिपूर्ण रूप से निर्वाचन नहीं कर सकते थे, अधिकारियों पर नियन्त्रण रखना तो दूर की बात है। इसके साथ ही प्रशासन में सहयोग पूर्ण भावना का अभाव, अनुत्तरदायित्व सत्ता का विभाजन आदि ने मिलकर नगरों तथा उनके प्रशासन के सम्बन्ध में अनेक समस्यायें खड़ी कर दीं। भ्रष्टाचारी अधिकारियों एवं सरकारी यंत्र के परिणामस्वरूप जो समस्यायें सामने आई वे सभी तुरन्त सुधार की मांग करने लगीं।

१६वीं शताब्दी के अन्तिम दिनों में शक्तिशाली मेयर तथा परिषद योजना (Strong Mayor and Council Plan) का प्रभाव बढ़ने लगा। इस बात पर जोर दिया जाने लगा कि शक्ति विभाजन के सिद्धान्त की रूप-रेखाओं को मानते हुए भी शक्ति के सामूहीकरण एवं एकीकरण को प्राप्त करने का प्रयास किया जाये। व्यवस्थापक इस बात के लिए तैयार नहीं थे कि उनको कार्यपालिका के नियन्त्रण में रखा जाये। इतने पर भी प्रवृत्ति यह थी कि मेयर को अधिक शक्तियां सौंपी जाये ताकि वह नगर प्रशासन का एक ऐसा अध्यक्ष बन जाये जिसे कार्य करने की पर्याप्त सामर्थ्य प्राप्त हो तथा वह अपने कार्यों के लिए उत्तरदायी भी हो। इस काल में कई एक मण्डलों को समाप्त करके उनके कार्यों को व्यवस्थापिका को सौंप दिया गया। इस प्रकार व्यवस्थापिका की शक्तियां भी अधिक बढ़ गईं। इन विकासों के परिणामस्वरूप कुछ नगर सरकारों ने राष्ट्रीय रूप को अपना लिया किन्तु यह बात कुछ ही दिनों तक चली। परिषद को दो सदनों में सगठित करने का सामान्य रूप से विरोध किया गया। परिषद के संगठन के जिन अन्य पहलुओं का विरोध किया गया वे थे—परिषद का बड़ा आकार, वार्डों द्वारा सदस्यों का चुनाव तथा परम्परागत समिति व्यवस्था आदि। परिषद द्वारा मेयर की नियुक्ति की स्वीकृति प्रदान करने का अभ्यास भी कई स्थानों पर रोक दिया गया। इन सभी दृष्टिकोणों के अनुसार जो रूप सामने आया उसमें परिषद का एक ही सदन था। इसे व्यवस्थापन एवं वित्त के क्षेत्र में पर्याप्त शक्तियां सौंपी गई। प्रशासकीय अधिकारियों पर इसका कोई प्रत्यक्ष रूप से नियन्त्रण नहीं रखा गया। ये अधिकारी मेयर के आधीन रखे गये। मेयर एक निर्वाचित पदाधिकारी होता था जो कि सभी महत्वपूर्ण विभागों के अध्यक्षों की नियुक्ति एवं पदविमुक्ति करता था और इस प्रकार वह नगर के प्रशासन को नियन्त्रित करता था।

शक्तिशाली कार्यपालिका की इस व्यवस्था को सन् १८६० के बाद से सामान्य समर्थन प्राप्त होने लगा अमरीका के कुछ नगरों में इसे आज भी अपनाया जाता है।

विकास की अन्तिम सीढ़ी आयोग कार्यक्रम (Commission Plan) था। बीसवीं शताब्दी के प्रारम्भ से ही स्थानीय सरकार स्वतन्त्र कार्यपालिका की दिशा में अग्रसर हो रही है। इस प्रकार की कार्यपालिका को प्रमुख राष्ट्रीय नगरपालिका सुधार संस्था का समर्थन प्राप्त हुआ तथा राज्यों की व्यवस्थापिकायें भी इसके पक्ष में थीं। कुछ क्षेत्रों द्वारा इस आन्दोलन का विरोध भी किया गया। इस योजना के आधीन नगरपालिका प्रशासन के उत्तरदायित्वों

का केन्द्रित किया गया किन्तु दूसरा बार शासन कार्यपालिका एवं व्यवस्था पिका शक्तियों के बीच अधिक पृथक्करण की स्थापना की। इन अवस्थाओं में भाग जो परिवर्तन किए गए उनके अनुसार इस पृथक्करण को समाप्त कर दिया गया।

गृहयुद्ध के बाद के काल में दक्षिण के राज्यों के सामने गम्भीर आर्थिक संकट आया। ऐसी स्थिति में राज्यसरकार द्वारा नगरपालिका सरकार की समस्त शक्तियों का अस्थायी रूप से प्रयोग करने के लिए आयुक्तों के छोटे मण्डलों का गठन किया जाता था। आयोगों के गठन के बारे में अन्य राज्यों में भी कुछ परम्पराएं स्थापित की गईं। सामान्य नियम के अनुसार इस प्रकार के समझौते प्रायः अस्थायी ही हुआ करते थे। इनकी स्थापना का मुख्य उद्देश्य नगरों को उनके स्वयं के पांवों पर खड़े होने योग्य बनाना था ताकि वे अपने पूर्व रूप को ही अपना सकें। बाद में अनेक नगरों की विशेष परिस्थितियों ने इस बात के लिए प्रेरित किया कि वे आयोग व्यवस्था को अपनी सरकार के रूप में स्वीकार करें। सन् 1914 तक आयोग द्वारा प्रशासित छोटे बड़े नगरों का मोटा अनुमान 400 था। उसके बाद इन नगरों की संख्या बढ़ती ही चली गई यहां तक कि यह संख्या 500 तक पहुंच गई। इनमें अधिकांश नगर ऐसे थे जिनकी जनसंख्या बीस हजार से कम थी।

विकास का अगला कदम नगर प्रबन्धक योजना (City-Manager Plan) थी। यह योजना प्रायः तभी प्रारम्भ हो चुकी थी जब कि आयोग व्यवस्था को अपनाया जा रहा था। प्रबन्धक योजना स्टाउटन (Staunton) नगर में सन् 1908 में प्रारम्भ की गई क्योंकि संवैधानिक प्रावधानों के कारण इस राज्य में आयोग व्यवस्था को नहीं अपनाया जा सकता था। नगर सरकार में प्रशासन की श्रेष्ठ प्रक्रियाओं को प्रारम्भ करने के लिए परिषद द्वारा एक महा प्रबन्धक (General Manager) के कार्यालय की स्थापना की गई। महाप्रबन्धक की नियुक्ति परिषद सहित मेयर द्वारा की जाती थी तथा वह उसी के नियन्त्रण में कार्य करता था। इस पदाधिकारी को नगर प्रशासन के विभिन्न विभागों का कार्यपालिका सम्बन्धी कार्य सौंपा गया। यह नगर के सभी कर्मचारियों एवं विभागाध्यक्षों पर नियन्त्रण रखता था। मेयर तथा परिषद अपने कार्य इस नये अधिकारी को नहीं सौंप सकते थे वरन् यह व्यवस्था की गई थी कि वे इस अधिकारी का प्रयोग अपनी प्रभावशीलता को बढ़ाने में कर सकें। महाप्रबन्धक योजना का परम्पराएं सरकारी ही महत्वपूर्ण गैर-सरकारी व्यक्तिगत निगमों में उपलब्ध थीं। कुछ मजदूर संघों में भी इनको अपनाया गया था।

प्रबन्धक योजना का मुख्य सिद्धान्त यह है कि व्यवस्थापन के कार्यों को बिना शक्ति विभाजन किये ही प्रशासन के कार्यों में अन्तगत कर दिया जाये। समस्त प्रशासकीय शक्तियां एक ही व्यक्ति के हाथ में केन्द्रित रहें और उस व्यक्ति पर परिषद का नियन्त्रण रहे। आयोग व्यवस्था व्यवहार में अधिक सफलता प्राप्त नहीं कर सकी थी क्योंकि जैसा सोचा गया था वैसा इसका परिणाम सामने नहीं आ सका। इस व्यवस्था में व्यवस्थापन एवं प्रशासन की शक्तियों को एक ही निकाय में केन्द्रित तो कर दिया गया किन्तु इसमें

प्रशासन को उत्तरदायी बनाने की पर्याप्त संतोषजनक व्यवस्था नहीं की गई थी। प्रबन्धक सिद्धान्त को अपना कर आयोग व्यवस्था के इस दोष को दूर करने का प्रयास किया गया था।

इसके बाद नगर सरकार का विकास जिस दिशा में प्रेरित हुआ वहां आयोग व्यवस्था एवं प्रबन्धक व्यवस्था दोनों की ही विशेषताओं को अपना लिया गया था। इस प्रकार आयोग-प्रबन्धक योजना (Commission-Manager Plan) सामने आया। आयोग व्यवस्था की तरह ही प्रबन्धक योजना भी शीघ्र ही व्यवहार में लोकप्रिय बन गई। नगर प्रबन्धकों ने अपनी एक राष्ट्रीय संस्था का गठन कर लिया। इसकी वार्षिक बैठकें होने लगीं। प्रबन्धक योजना का प्रसार उतनी तीव्रता के साथ नहीं हुआ जितने साथ कि आयोग व्यवस्था का हुआ था किन्तु फिर भी इसे ऐसे कई नगरों में स्वीकार कर लिया गया जो कि आयोग-सरकार द्वारा प्रभावित हो रहे थे। इस प्रकार इस योजना ने आयोग व्यवस्था वाले नगरों की संख्या कम कर दी।

यद्यपि १८६० से १६१५ तक के पच्चीस वर्षों में स्थानीय स्तर पर सरकार के जिन तीन रूपों का विकास हुआ वह तो महत्वपूर्ण था ही, साथ ही कुछ अन्य विशेष तत्व भी थे जिनका विकास इस काल में ही हुआ। यद्यपि ये विकास इतने महत्वपूर्ण नहीं हैं किन्तु फिर भी नगर सरकार के रूप एवं व्यवहार पर इनके प्रभाव की मात्रा कम नहीं है। विभिन्न प्रशासनिक क्रियान्वयनों के क्षेत्र में अनेक प्रकार की प्रक्रियायें अपनायी गई। शिक्षा को अनेक राज्यों में विशेष इकाई का विषय बना दिया गया तथा इसके लिए स्कूल जिलों की स्थापना कर दी गई। सुधार के इस प्रारम्भिक युग में नगर सरकार के संगठन में जो भी परिवर्तन किये गये वे अन्तिम नहीं थे एवं ऐसा होना उपयुक्त भी नहीं था। समय के साथ-साथ विकास की गति आगे बढ़ती जाती है जिसमें वर्तमान सस्थायें अपनी परम्परायें एवं अवशेष छोड़कर अतीत के गर्त में चली जाती हैं और भविष्य की सम्भावनायें परिस्थितियों के अनुसार बन सवर कर वर्तमान की थाती बन जाती हैं। विकास की यह प्रक्रिया इतनी जटिल तथा उलझी हुई होती है कि इसमें कई बार 'वर्तमान' भविष्य बन जाता है और 'अतीत' वर्तमान के रूप में उभर आता है।

नगर सरकार के वर्तमान रूप
[The Present Forms of City Government]

नगर सरकार का संगठन वर्तमान काल में कई रूपों में किया जाता है। इन रूपों का समय एवं स्थान की दृष्टि से पर्याप्त महत्वपूर्ण स्थान है। कुछ विचारकों के अनुसार सरकार के रूप में उसके प्रशासन में कोई अन्तर नहीं आता, मुख्य चीज तो वे व्यक्ति हैं जो कि सरकार के दायित्वों का निर्वाह करने के लिए उत्तरदायी हैं। यदि ये व्यक्ति चरित्रवान, उत्साही, मेहनती, ईमानदार, तथा प्रशासनिक दृष्टि से कुशल हैं तो सरकार का रूप चाहे कितना भी अनुपयुक्त क्यों न हो, प्रशासन का संचालन सही रूप में ही किया जावेगा। दूसरी ओर यदि व्यक्तियों में इन गुणों का अभाव है तो सरकार का रूप चाहे कितना भी अच्छे से अच्छा बनाया जाये वह सफल प्रशासन का आधार नहीं बन सकता। यह तर्क एक सीमा तक सही है किन्तु इसे-

पूर्ण सत्य नहीं कहा जा सकता । सेवा वर्ग का अपना महत्वपूर्ण स्थान है किन्तु यह संगठन के रूप की अवहेलना करके अधिक दिनों तक नहीं रह सकता । संगठन के महत्व के बारे में एण्डरसन एवं वाइबनर का विचार उन्हीं के शब्दों में पर्याप्त उपयुक्त प्रतीत होता है । वे लिखते हैं कि संगठन भी नगर सरकार में एक परम आवश्यक तत्व है । एक अच्छा संगठन पर्याप्त मूल्यवान सम्पत्ति बन सकता है ।[1] नगर सरकार के संगठन का महत्व कई दृष्टियों से बताया जाता है । यह कहा जाता है कि इससे योग्य नेतृत्व का विकास होगा । कुछ प्रकार के संगठन योग्य व्यक्तियों को अपनी ओर आकर्षित करते हैं जबकि दूसरे प्रकार के लोग उनको सामान्यतः हतोत्साहित करते हैं । संगठन का रूप अच्छा होने पर जनता सरकार के कार्यों में पर्याप्त रुचि लेने लगती है । यदि संगठन उलझा हुआ तथा अस्पष्ट है तो उसके सम्बन्ध में अनेक अस्पष्टतायें रहेंगी । इन अस्पष्टताओं के होते हुए यह नहीं जाना जा सकता कि किस कार्य के लिए कौन उत्तरदायी है । सरकार का अच्छा संगठन जनता की तथा स्वयं सरकारी अधिकारियों की अनेक प्रकार से सहायता करता है ।

इस प्रकार यह स्पष्ट हो जाता है कि सरकार के रूप का अपना महत्व होता है और उसे यों ही नहीं छोड़ा जा सकता । उसकी अवहेलना करने पर उसके दुष्परिणामों को भी भुगतना होता है । इस सम्बन्ध में एक दूसरी समस्या यह उठती है कि सरकार के जिस रूप को अपनाया जाय वह कैसा हो तथा उसमें कौन-कौन सी विशेषतायें समाहित रहें । संयुक्त राज्य अमरीका के नगरों में नगरपालिका संगठन के विभिन्न रूपों को अपनाया जाता है । प्रत्येक रूप में स्थान के आधार पर भी अनेक भिन्नतायें पैदा हो जाती हैं । किसी भी नगर को अपने रूप के सम्बन्ध में जो स्वतन्त्रता प्राप्त होगी वह इस बात पर निर्भर करती है कि उस राज्य की व्यवस्थापिका का दृष्टिकोण क्या है और राज्य के संविधान के प्रावधान क्या रहते हैं । फिर भी अमरीकी नगरों को पर्याप्त स्वतन्त्रता प्राप्त होती है कि वे संगठन के विभिन्न रूपों का तुलनात्मक रूप से अध्ययन कर सकें और श्रेष्ठतम को अपना सकें । किसी भी सरकारी संगठन के रूप का एक सर्वश्रेष्ठ मापदण्ड यह होता है कि उसके द्वारा व्यवहार में क्या परिणाम प्राप्त किए गए हैं किन्तु यह प्रक्रिया एक दीर्घकालीन प्रक्रिया है जिसके लिए समय के साथ-साथ पर्याप्त श्रम एवं धन भी आवश्यक होता है । यदि हम यह सब खर्च करने के लिए तैयार न हों तो अध्ययन असम्भव बन जाएगा । कई बार किसी अच्छे नगर का प्रशासन स्पष्ट रूप से यह नहीं बता पाता कि उसकी प्रशासनिक श्रेष्ठताओं का मूल कारण क्या है । यह जानना बड़ा कठिन है कि किसी नगर में कर्ज का भार कम क्यों है अथवा उसकी पुलिस पूर्णत कार्यकुशल क्यों है । इसके लिए हम सरकार के विशेष रूप को कहां तक

---

1. "Organisation is also an indispensable factor in a city government, and good government can be tremendously valuable assets."

—*Anderson & Weibner*, op. cit , P. 365

उत्तरदायी ठहरा सकते हैं। ये गुण एक योग्य वित्तीय संचालक या पुलिस प्रायुक्त रखने के भी परिणाम हो सकते हैं। इनका मूल कारण यह भी हो सकता है कि विभाग में कार्य करने वाला सेवी वर्ग उच्च योग्यता प्राप्त एवं श्रेष्ठ नैतिक चरित्र से सम्पन्न है। बुद्धिमान नागरिकों का अस्तित्व भी इस दृष्टि से उपयोगी माना जा सकता है। कार्य का विशेष तरीका भी श्रेष्ठ प्रशासन लाने का कारण बन जाता है। इस प्रकार ये विभिन्न तत्व हैं जो कि प्रशासन में कार्यकुशलता, ईमानदारी व शीघ्रता आदि गुणों का समन्वय करते हैं। इनमें से कौन सा कारण किस समय प्रभावशील है यह जानना अत्यन्त कठिन बन जाता है।

सर्वश्रेष्ठ रूप के निर्णायक तत्व—वैसे तो यह सच है कि प्रत्येक स्थान के लिए और प्रत्येक समय के लिए सरकार के किसी भी एक रूप को सर्वश्रेष्ठ नहीं माना जा सकता किन्तु फिर भी कुछ ऐसे मापदण्ड बताए जाते हैं जिनके आधार पर एक-रूप की श्रेष्ठता का निर्णय किया जा सके। इन विभिन्न माप-दण्डों में उल्लेखनीय हैं—राजनैतिक दलों की प्रकृति राजनैतिक परम्पराएं सरकार के विभिन्न पदों के लिए नियुक्त किए गए सेवी वर्ग के गुण, समाज में रहने वाले नागरिकों के गुण तथा सार्वजनिक कार्यों में उनकी रुचि, ईमानदारी और बुद्धिमत्ता, कार्य के तरीके और प्रक्रिया, सरकार का संगठन एवं रूप, सरकार की शक्तियां, आदि-आदि। ये विभिन्न तत्व एक नगर सरकार को श्रेष्ठ एवं उपयुक्त बनाने में प्रभावशाली सिद्ध होते हैं। जनता का चरित्र इस दृष्टि से एक महत्वपूर्ण तत्व माना जाता है। अन्य दूसरे तत्व इस पर बहुत कुछ निर्भर करते हैं तथा वे एक दूसरे पर भी निर्भर रहते हैं। ऐसी स्थिति में किसी भी एक तत्व को अलग करके देखना बड़ा असम्भव होता है।

स्थानीय सरकार के जिस रूप की आवश्यकता रहती है वह ऐसा होना चाहिए कि प्रजातन्त्रात्मक लोकप्रिय नियन्त्रण के अधीन रह कर नगर सरकार नगरपालिका के कार्यों को सुविधाजनक बना सके तथा उन सरकारी सेवाओं को सम्पन्न कर सके जो कि बीसवीं शताब्दी की शहरी परिस्थितियों में आवश्यक बन गई हैं और वर्तमान विज्ञान तथा तकनीकी ने जिनको सम्भव बना दिया है। नगर के कार्यों का प्रशासन ईमानदारी के साथ हो, प्रभावशील रूप में साधनों का अपव्यय न किया जाए, परिवर्तित परिस्थितियों के अनुसार वह अपने आपको समायोजित कर सके, सरकारी सेवाओं को सम्पन्न करने में तकनीकी कुशलता का उच्च स्तर प्राप्त कर सके, सभी नागरिकों के साथ समान रूप से व्यवहार करे, अभागे लोगों की आवश्यकता के अनुसार उनके साथ सहानुभूतिपूर्ण दृष्टिकोण अपनाए, आदि-आदि। ये सभी लक्ष्य नगर सरकार के एक श्रेष्ठ रूप द्वारा प्राप्त किए जा सकते हैं। इनकी साधना के लिए स्थानीय सरकार प्रजातन्त्रात्मक हो, एकीकृत हो, विशेषज्ञ हो, प्रशासन में निष्पक्ष एवं बनावट की दृष्टि से सरल हो, आदि-आदि।

नगर सरकार के चार प्रमुख रूप
[Four Principal Types of City Govt.]

वर्तमान संयुक्त राज्य अमरीका के नगरों में मुख्य रूप से सरकार के

चार रूप उपलब्ध होते हैं। इन रूपों का प्रमुख आधार इनमें मेयर की भिन्न स्थिति होती है। मेयर का पद एक निर्वाचित पद है। प्रबन्धकों तथा आयोगों द्वारा प्रशासित नगरों को छोड़कर अन्य नगरों में मेयर का पद राष्ट्रपति या गवर्नर की भांति निर्वाचित मुख्य कार्यपालिका की परम्पराओं को अपनाता है। जब आयोग, प्रबन्धक एवं परिषद प्रबन्धक व्यवस्था अस्तित्व में आई तो मेयर परिषद सरकार का प्रचलन कम हो गया, किन्तु मेयर का पद बना रहा और १००० या अधिक की जनसंख्या वाले प्रदेशों में इसे निर्वाचित करना जारी रहा। मेयर का चुनाव करते समय मतदाता एक ऐसे व्यक्ति को चुनते हैं जो न केवल एक अच्छा राजनैतिज्ञ होता है वरन् एक अच्छा प्रशासक भी। मेयर के कार्य में पर्याप्त प्रशासकीय सामर्थ्य की आवश्यकता होती है किन्तु इसका प्रशिक्षण वह केवल राजनीति में ही प्राप्त कर सकता है। मेयर सभी नगरों के लिए सभी चीज हो सकता है किन्तु उसका कार्य मुख्य रूप से उसके समाज में स्थानीय सरकार के रूप पर निर्भर करता है।

अमरीका के कुछ नगर शक्तिशाली मेयर और परिषद द्वारा प्रशासित होते हैं। कुछ का प्रशासन कमजोर मेयर और परिषद द्वारा किया जाता है जब कि कुछ को आयोग में मेयर तथा प्र० य० को परिषद में मेयर और एक प्रब० प्र० द्वारा प्रशासित किया जाता है। कुछ नगरों में प्रशासन का एक नया रूप भी विकसित हो रहा है जिसके अनुसार एक मेयर होता है। मेयर के साथ एक मुख्य प्रशासनिक अधिकारी होता है और एक परिषद रहती है। नगर प्रशासन के इस प्रकार में विभिन्न चार रूप हमारे सम्मुख आते हैं। प्रथम रूप शक्तिशाली मेयर या स्वतन्त्र एकीकृत कार्यपालिका का है। दूसरा परिषद प्रबन्धक या नियन्त्रित एकीकृत कार्यपालिका का है। सरकार के अन्य दो रूपों का प्रभाव धीरे धीरे घटता जा रहा है किन्तु फिर भी कुछ एक नगरों में इनका प्रभाव है। ये हैं—आयोग व्यवस्था तथा कमजोर मेयर परिषद व्यवस्था।

आयोग व्यवस्था वाले नगरों में मेयर अपने साथियों में से एक होता है इससे अधिक कुछ भी नहीं। वह प्राय आयोग की अध्यक्षता करता है किन्तु उसके पास आयोग के कार्यों को नियन्त्रित करने के लिए निषेधाधिकार नहीं होता। वह नियुक्तियों या पद विमुक्तियों के संबंध में सामान्य शक्ति का प्रयोग नहीं करता। इसके लिए आयोग सामूहिक रूप में उत्तरदायी रहता है। वह नगरपालिका के विभागों में से एक का प्रशासकीय अध्यक्ष होता है तथा आयोग के अन्य सदस्यों की भांति अपने कार्यों को सम्पन्न करता है। वह अनेक औपचारिक अवसरों पर सामाजिक समारोहों में भाग लेता है। अपने प्रभावशाली व्यक्तित्व के कारण मेयर आयोग व्यवस्था के अन्तर्गत भी कार्यपालिका का नेतृत्व करता है किन्तु अपने अधिकांश कार्यों को वह अपने साथियों के साथ मिलकर सम्पन्न करता है।

कमजोर मेयर और परिषद सरकार

[The Weak Mayor and Council Govt]

इस व्यवस्था के अधीन मेयर को जो शक्तियां सौंपी जाती हैं वे अत्यन्त सीमित होती हैं। स्थानीय स्तर का भी राष्ट्रीय एवं राज्यस्तर की भांति

प्रतिरोध एवं शक्ति सन्तुलन के सिद्धान्त का आदर किया जाता है और इसी-लिये विपरीत परम्पराएं रहते हुए भी मेयर की शक्तियों को बहुत कुछ सीमित किया जाता है। परिषद द्वारा समिति व्यवस्था के माध्यम से प्रशासन पर सामान्य निरीक्षण का प्रयोग किया जाता है इसके साथ ही उसे अध्यादेश बनाने की शक्तियां एवं विनियोगों पर नियन्त्रण रखने की शक्तियां प्राप्त होती हैं। मेयर की नियुक्ति एवं पद विमुक्ति के लिए परिषद की स्वीकृति जरूरी मानी जाती है। उन्नीसवीं शताब्दी में स्थानीय स्तर पर अनेक निर्वाचित अधिकारी रखे जाते थे। मेयर को इन सबके साथ मिलकर कार्य करना पड़ता था। इसके साथ ही मेयर विभिन्न मण्डलों एवं आयोगों को भी साथ लेकर चलता था जो कि अनेक प्रशासकीय विभागों के संचालन का कार्य करते थे। गृह युद्ध के बाद स्थानीय सरकार के क्षेत्र में जो परिवर्तन एवं प्रयोग किये गये उसकी दो प्रमुख विशेषताएं थीं। प्रथम यह कि परिषद सरकार का मुख्य अङ्ग बनी रही; दूसरे, प्रशासन में सत्ता को विभाजित कर दिया गया। पर्याप्त एकीकरण के अभाव में संगठन के इस रूप को कमजोर मेयर तथा परिषद योजना कहा जाता है। यही योजना आज भी अनेक स्थानों पर कार्य कर रही है।

इस रूप की विशेषताएं—पुराने समय में व्यवहृत सरकार के विभिन्न रूपों की सामान्य विशेषताएं बताना अत्यन्त कठिन है क्योंकि इनको अलग-अलग स्थानों पर प्रयुक्त किया जाता था। उनके अनुसार उनमें पर्याप्त विभिन्नताएं उत्पन्न हो जाती थीं किन्तु फिर भी कुछ सामान्यताओं के आधार पर इनकी विशेषताएं बताई जा सकती हैं। इस व्यवस्था के आधीन परिषद का आकार पर्याप्त बड़ा होता है। कई स्थानों पर यह वोर्डों द्वारा निर्वाचित की जाती है और कहीं-कहीं इसके दो सदन होते हैं। यह नगर के वित्त के एक भाग पर नियन्त्रण रखती है। साथ ही वह कुछ प्रशासकीय विभागों पर भी नियन्त्रण रखती है। परिषद के द्वारा अध्यादेश पास किये जा सकते हैं जिन पर कि मेयर को प्रायः निषेधाधिकार प्राप्त नहीं होता। इस व्यवस्था में एक या अधिक निर्वाचित विभागाध्यक्ष होते हैं जिनकी शक्तियां चार्टर द्वारा निर्धारित कर दी जाती हैं। इन विभागाध्यक्षों पर परिषद अथवा मेयर का बहुत थोड़ा नियन्त्रण होता है अथवा होता ही नहीं। इस व्यवस्था में कई एक स्थानों पर एक या अधिक निर्वाचित या नियुक्त किये गये मण्डल होते हैं। इन मण्डलों का सम्बन्ध स्वास्थ्य, जन कार्य, पुलिस आदि सेवाओं से रहता है। इनमें से कुछ मण्डलों के पास स्वतन्त्र वित्तीय शक्तियां रहती हैं तथा वे अपनी नीतियों पर व्यापक नियन्त्रण रखते हैं।

मेयर को मतदाताओं द्वारा पृथक से चुना जाता है। उसकी नियुक्ति की शक्तियां बहुत सीमित होती हैं। नियमानुसार उसको स्थानीय पुलिस विभाग का नियन्त्रण भी कभी-कभी सौंप दिया जाता है। उसे कुछ व्यवस्थापन सम्बन्धी शक्तियां प्रदान की जाती हैं। वह व्यवस्थापन की सिफारिश कर सकता है तथा उसे परिषद द्वारा पारित व्यवस्थापन पर निषेधाधिकार का प्रयोग करने की शक्तियां हैं। कहीं-कहीं वह परिषद की अध्यक्षता भी करता है। मेयर को कमजोर बनाने वाले कई एक तत्व हैं। उदाहरण के लिये उसके

द्वारा की गई नियुक्तियों एवं पद विमुक्तियों पर परिषद की स्वीकृति की आवश्यकता, लम्बा मतपत्र और प्रशासकों मण्डलों या आयोगों की परिषद द्वारा प्रत्यक्ष रूप से नियुक्ति करने की व्यवस्था आदि। जब यह व्यवस्था की जाती है कि की गई नियुक्तियों एवं पद-विमुक्तियों पर परिषद की स्वीकृति प्राप्त की जाये तो परिषद इस व्यवस्था में होती है कि हस्तक्षेप कर सके। परिषद प्रशासकीय कार्यों में प्रायः हस्तक्षेप करती है अथवा कभी-कभी नहीं करती है, यह उसकी इच्छा पर निर्भर है। जनता की दृष्टि से प्रत्येक प्रशासकीय कार्य के लिए मेयर ही उत्तरदायी होता है। किन्तु समस्या यह उठती है कि उस कार्य के लिये मेयर को किस प्रकार उत्तरदायी ठहराया जाय जिसके अधिकारियों की नियुक्ति एवं पद विमुक्तियों का अधिकार उसे प्राप्त नहीं है। जब कभी परिषद द्वारा किसी व्यक्ति की नियुक्ति का सुझाव देकर सक्रिय हस्तक्षेप किया जाता है अथवा मेयर की पसन्द को स्वीकृति प्रदान करने से मना किया जाता है तो मेयर की शक्तियाँ अवास्तविक बन जाती है।

मेयर की प्रशासकीय कमजोरी का एक अन्य स्रोत लम्बा मत-पत्र है जिसके अनुसार कुछ प्रशासकीय अधिकारियों को जनता द्वारा निर्वाचित किया जाता है। ये अधिकारी प्रशासकीय दल में अपेक्षाकृत स्वतंत्र इकाइयाँ होते हैं। स्वतन्त्र रूप से निर्वाचित प्रशासक मुख्य कार्यपालिका के साथ मतभेद भी रख सकता है। मेयर के अनेक प्रमुख अधीनस्थों पर उसका स्वयं का नियन्त्रण नहीं होता। मण्डलों, आयोगों एवं प्रशासकों को परिषद द्वारा प्रत्यक्ष रूप से नियुक्ति मेयर की शक्ति पर एक अन्य सीमा लगाती है। इस व्यवस्था के आधीन स्थानीय सरकार के अधिकारियों की तीन श्रेणियाँ बन जाती हैं। प्रथम, जो कि परिषद की स्वीकृति से कार्यपालिका द्वारा नियुक्त किये जाते हैं। दूसरे वे जो कि जनता द्वारा निर्वाचित किये जाते हैं और तीसरे वे जो कि परिषद द्वारा नियुक्त किये जाते हैं। इन सबके परिणामस्वरूप नगर सरकार में मेयर का स्थान पर्याप्त शक्तिहीन बन जाता है।

विस्कान्सिन (Wisconsin) राज्य के जिन नगरों में परिषद प्रबन्धक या आयोग सरकारें कार्य नहीं करतीं वहाँ कमजोर मेयर वाली व्यवस्था को अपनाया जाता है। इस राज्य की नगरपालिकाओं की लीग के अनुसार इस सम्बन्ध में सबसे प्रमुख बात यह है कि मेयर नगर की समस्त क्रियाओं एवं विभिन्न मण्डलों, आयोगों, स्वतंत्र अधिकारियों के बीच पर्याप्त समन्वय करने के लिए उत्तरदायी है। ऐसा करने के लिये उसे नेतृत्व, कूटनीति एवं पर्याप्त धारज के साथ कार्य लेना होता है। इस राज्य में मेयर का पद अल्पकालीन (Part time) था तथा उसे नाममात्र के लिए वेतन प्रदान किया जाता था ताकि कार्यकर्त्ता अपनी शक्तियों को अन्य स्थानों पर प्रयुक्त कर सकें और जीविका का उपार्जन कर सकें। इस व्यवस्था के आधीन मेयर शक्तियों की दृष्टि से कमजोर हो सकता था किन्तु अपने व्यक्तिगत गुणों एवं नेतृत्व की विशेषताओं के आधार पर एक शक्तिशाली अधिकारी भी बन सकता है। वह अपनी पहल एवं कुशलताओं द्वारा ऐसे विभागाध्यक्षों की सहायता भी कर सकता था जिन्हें कि वह न नियुक्त कर सकता है और न हटा सकता है।

व्यवस्था के गुण—इस व्यवस्था के पक्ष में कई एक तर्क प्रदान किए जाते हैं। यह कहा गया है कि यदि प्रत्येक कार्यालय एवं मण्डल को पृथक कार्य सम्पन्न करने के लिए उत्तरदायी ठहराया जाएगा और एक का दूसरे पर प्रतिबन्ध लगाने की व्यवस्था की जाएगी तो यह अधिक सुरक्षित, मितव्ययतापूर्ण, कार्यकुशल एवं प्रजातन्त्रात्मक रहेगा। यदि एक ही निकाय के हाथों में सरकार की सारी शक्तियां सौंपी गयीं तो यह उपयुक्त न होगा। इस व्यवस्था को सुरक्षित इसलिए बताया गया था क्योंकि यदि एक मण्डल अथवा विभाग भ्रष्टाचारी बन जाए तो दूसरे लोग ईमानदारी से कार्य करते हुए भ्रष्ट मण्डल पर पर्याप्त प्रतिबन्ध लागू कर सकते हैं। इसे मितव्ययतापूर्ण इसलिए माना जाता है क्योंकि प्रत्येक अधिकारी को जो कार्य सौंपा गया है उसमें उसे अधिक समय लगाने की आवश्यकता नहीं होगी और इसलिए निःशुल्क सेवाएं प्राप्त की जा सकेंगी। अधिक कार्य-कुशलता प्राप्त होने की आशा इसलिए की जाती है क्योंकि एक अधिकारी अथवा मण्डल एक विशेष समस्या पर ही अपना पूरा ध्यान लगा लेगा और इसलिए वह उसे सचालित करने में विशेषज्ञ बन जाएगा। मण्डलों के सम्बन्ध में यह तर्क बहुत कुछ सही था क्योंकि उनके द्वारा नीति की निरन्तरता एवं उच्च कार्य-कुशलता की दिशा में महत्वपूर्ण कार्य किए गए। कमजोर मेयर वाली व्यवस्था को प्रजातन्त्रात्मक इसलिए माना गया क्योंकि इसके अधिकांश अधिकारी एवं मण्डल प्रत्यक्ष रूप से जनता द्वारा निर्वाचित होते हैं और मतदाताओं के प्रति उत्तरदायी होते हैं।

व्यवस्था के दोष—कमजोर मेयर वाली व्यवस्था के कारण प्रशासन में अनेकीकरण उत्पन्न हो जाता है जिसके परिणामस्वरूप कई समस्यायें पैदा हो जाती हैं। लूट प्रणाली जैसे अस्वस्थ व्यवहारों के कारण नगर सरकार पर एक अनुत्तरदायी एवं भ्रष्ट शक्तियों का नियन्त्रण हो गया। कमजोर मेयर वाली व्यवस्था के जो लाभ बताये जाते हैं वे सैद्धान्तिक दृष्टि से सार्थक हो सकते हैं किन्तु व्यावहारिक दृष्टि से वे उपयोगी नहीं हैं। इस रूप से न तो वांछित कार्य-कुशलता ही मिल पाती है और न ही इसमें अधिक बचत दिखाई देती है। यह सच है कि इसके द्वारा प्रजातन्त्रात्मक रूप को बनाये रखा गया किन्तु यह रूप अपने आप में साध्य नहीं है। इसकी उपयोगिता उन कार्यों पर निर्भर करती है जिन्हें कि इसके द्वारा प्राप्त किया जाना है। सरकार की उलझी हुई व्यवस्था में जिन अधिकारियों की आवश्यकता होती है उनकी कुशलता एवं योग्यता की जांच करना किसी भी मतदाता की सामर्थ्य के बाहर की बात थी। इसे सम्भव बनाने के प्रयास में प्रजातन्त्र की आत्मा पर ही आघात किया गया।

कमजोर मेयर की व्यवस्था में बनावट से सम्बन्धित अनेकरूपता स्थापित हो जाती है जिसके परिणामस्वरूप नगर प्रशासन उलझनपूर्ण बन जाता है। इस रूप में प्रशासकीय प्रबन्ध से सम्बन्धित समस्याओं की जड़ें अत्यन्त गहरी हैं। जब अनेक रसोइये होते हैं तो वे प्रायः रसोई को बिगाड़ देते हैं (Too many cooks stirring the broth)। जब निर्वाचित प्रशासकों की सारी संख्या को प्रशासन के विभिन्न भागों का उत्तरदायित्व सौंप दिया जाता है तो उनके बीच समन्वय की समस्या जटिल बन जाती है।

प्रशासकों को प्रशासन कार्यों का संचालन मेयर, परिषद की समितियों एवं विभागीय प्रशासकीय मण्डलों के साथ मिलकर करना होता है। प्रशासनिक एवं परिषद के उच्च अधिकारियों से निर्देशन तथा मार्ग-दर्शन प्राप्त करने के लिए इनको अनेक रास्ते अपनाने होते हैं। निर्णय लेने में जितने लोग संलग्न रहते हैं वे इस बात को स्पष्ट नहीं होने देते कि निर्णय का उत्तरदायित्व किसको सौंपा जावे।

संयुक्त राज्य अमरीका में नगर सरकारों के इस रूप का संचालन अनौपचारिक समन्वय द्वारा किया जाता है किन्तु इसके लिए मेयर, परिषद, समितियों, प्रशासकों, मण्डलों आदि को अतिरिक्त समय देना होता है। जब एकीकृत सत्ता नहीं होती तथा एक सामान्य प्रमुख नहीं होता तो विभाग के अध्यक्षों का स्वेच्छापूर्ण सहयोग इनका एकमात्र उपाय रह जाता है। प्रशासन के कार्य में जो लोग भाग लेते हैं उन सब को मिलकर कार्य करना होता है। स्पष्ट रूप से यह नहीं बताया जाता कि कौन व्यक्ति नीति निर्माण का कार्य करेगा, कौन नीति को क्रियान्वित करेगा तथा किसके द्वारा प्रशासकीय दायित्व का संचालन किया जायगा। ऐसी स्थिति में कोई भी व्यक्ति कोई भी कार्य करने लग जाता है। उनको पारस्परिक समझौते तथा सहयोगपूर्ण दृष्टिकोण के आधार पर कार्य करना होता है।

वर्तमान चार्टरों में इस व्यवस्था को अपनाने की प्रवृत्ति नहीं देखी जाती। कई वर्षों से लम्बे मतपत्र की परम्परा समाप्त होती जा रही है। सन् १९४९ में नगरपालिका सरकार पर न्यू जर्सी आयोग ने राज्य में कमजोर मेयर योजना पर विचार करने के बाद यह प्रतिवेदन दिया कि इस योजना की विशेषताओं, अर्थात् निर्वाचित प्रशासनिक अधिकारियों का लम्बा मतपत्र तथा उत्तरदायी नगरपालिका अध्यक्ष के रूप में मेयर की सजीव स्थिति, को बहुत पहले ही नगरपालिका के विचार से भुला दिया गया है तथा वर्तमान नगरपालिकाओं की आवश्यकताओं को देखते हुए यह पूर्णतः अपर्याप्त है।[1] जब कभी इस व्यवस्था में मेयर का पद किसी प्रभावशाली व्यक्तित्व को सौंप दिया जाता है तो वह यह अनुभव करने लगता है कि शक्तियां उसके पास नहीं हैं वरन् वे परिषद तथा उसकी समितियों के पास हैं। ऐतिहासिक दृष्टि से देखा जाए तो मेयर केवल ऐसा पदाधिकारी होता है जो कि परिषद की अध्यक्षता करता है। परिषद शक्ति का मुख्य स्रोत होती है। आज भी यह व्यवस्था कुछ स्थानों पर अपनाई जा रही है।

कमजोर मेयर वाली व्यवस्था में जब कोई एक अध्यक्ष नहीं होता तो सत्ता बिखर जाती है प्रशासन का संचालन मुश्किल हो जाता है किन्तु यह स्थिति दलीय बॉस को उसका प्रभाव बढ़ाने के लिए उपयुक्त लगती है। मुख्य

1. The characteristics of this plan the 'long ballot' of elected administrative officers, and the futile position that the

कार्यपालिका के अभाव में एकीकरण की स्थापना उसी के प्रशासन से स्थापित की जाती है।

उत्तरदायित्व अनेकीकृत होने के कारण शक्ति का विकास सरकार की औपचारिक बनावट के बाहर होने लगता है। बॉस नामजद करने तथा निर्वाचन कराने की प्रक्रिया पर नियन्त्रण रखता है। वह परिषद के शीर्षस्थ सदस्यों एवं प्रशासकों को अपने हाथों में रखता है। प्रशासकीय एवं प्रतिनिधित्व का यंत्र उसके साथ मैत्रीपूर्ण सम्बन्धों से युक्त बन जाता है। उसकी कानूनेत्तर शक्तियां उसे प्रशासन का वास्तविक आधार बना देती है। कार्यपालिका सम्बन्धी कार्यों को नगर सरकार के कार्यालय से बॉस के मुख्य कार्यालय को स्थानान्तरित कर दिया जाता है। यहां शक्तियों का प्रयोग कम मूल्य पर सेवायें प्रदान करने के लिए नहीं किया जाता वरन् स्वामिभक्तों को अनुचित लाभ प्रदान करने के लिए किया जाता है। यदि नगर प्रशासन से दुर्गुणों को दूर करना है तो इस सम्पूर्ण व्यवस्था को बदलना होगा। प्रजातन्त्रात्मक प्रक्रिया के इस घेरे को किस प्रकार दूर किया जाये यह एक समस्या है। इसके लिए यह सुझाव दिया जाता है कि मेयर में उत्तरदायित्व को केन्द्रित किया जाये तथा चार्टर द्वारा उसे प्रशासन पर नियंत्रण रखने को अधिक शक्तियां सौंपी जायें। मतदाताओं को चाहिए कि मेयर पद के लिए किसी व्यक्ति को निर्वाचित करते समय इस बात का निश्चित रूप से पता लगालें कि वह व्यक्ति योग्य एवं ईमानदार है अथवा नहीं है। बॉस के प्रभुत्व को हटाने के लिए छोटा मतपत्र, निष्पक्ष मनोनयन एवं निर्वाचन तथा पार्षदों का व्यापक स्तर पर निर्वाचन आदि प्रयासों को अपनाने का तर्क दिया गया।

आयोग व्यवस्था
[The Commission System]

कई एक बड़े नगरों का प्रशासन आयोग व्यवस्था के द्वारा सचालित किया जा रहा है। इन नगरों में नेवार्क (Newark), जर्सी नगर (Jercy City), ओरेग (Oreg), वाश (Wash), साल्ट लेक नगर (Salt lake city), उटा (Utah) न्यू आरलीन्स (New Orleans), बरमिघम (Birmingham) आदि का नाम उल्लेखनीय है। इस योजना के अनुसार प्रशासन का संचालन करने वाले छोटे नगर प्रायः प्रत्येक राज्य में पाये जाते हैं। वर्तमान समय में आयोग व्यवस्था का प्रचलन कम होता जा रहा है। सन् १९४६ में केवल ६६ नगर ही इस योजना के आधार पर प्रशासित हो रहे थे। वर्तमान समय में इनकी संख्या अपनी तीस वर्ष पर्व की संख्या से ग्यारह प्रतिशत कम हो गई है। इतने पर भी इनका पूरी तरह से अन्त नहीं हुआ है अतः इस व्यवस्था का अध्ययन अमरीकी नगर प्रशासन के रूपों का एक महत्वपूर्ण भाग है।

व्यवस्था की विशेषतायें—आयोग व्यवस्था की अनेक सामान्य विशेषतायें हैं। प्रथम, इसमें कार्यों एवं शक्तियों का एकीकरण कर दिया जाता है। यह इस व्यवस्था की एक महत्वपूर्ण विशेषता है। स्थानीय सरकार के समस्त कार्यों एवं शक्तियों को जनता द्वारा निर्वाचित व्यक्तियों के निकाय को सौंप दिया जाता है। राजनीति और प्रशासन, व्यवस्थापन और क्रियान्वयन को एक

प्रायोग व्यवस्था राजनीति और प्रशासन में अन्तर स्पष्ट नहीं करती। इस प्रणाली में योग्य एवं प्रशिक्षित प्रशासकों के निर्वाचन की व्यवस्था नहीं हो पाती। जो व्यक्ति एक सर्वश्रेष्ठ राजनीतिज्ञ होता है वही दुबारा पद पर निर्वाचित हो जाता है; किन्तु इस बात का कोई विश्वास नहीं होता कि वह व्यक्ति एक कुशल प्रशासक भी होगा। प्रायः एक व्यक्ति को सफल राजनीतिज्ञ बनने के लिए प्रशासन की अवहेलना करनी होती है। किसी भी व्यक्ति से यह आशा करना दुराशा मात्र मानी जायेगी कि वह एक ही समय में लोगों की राजनैतिक इच्छाओं का अच्छा प्रतिनिधि भी हो तथा एक सफल कार्यपालक भी।

प्रायोग व्यवस्था का तीसरा महत्वपूर्ण दोष यह है कि इसमें उच्च स्तरों पर एक प्रशिक्षित स्थाई स्टाफ की रचना नहीं की जा सकती। आयुक्तों का कार्यकाल छोटा होता है तथा पुनः निर्वाचित होने के अवसर कम रहते हैं इसलिए श्रेष्ठ लोग पद संभालने का प्रयास नहीं करते। कुछ समय बाद प्रायोग व्यवस्था में ठीक ऐसे ही लोगों का निर्वाचन होने लगता है जो कि कमजोर मेयर वाली व्यवस्था में एल्डरमेन पद के लिए चुने जाते हैं। इस तथ्य से उन लोगों को भारी निराशा होती है जो कि प्रायोग व्यवस्था में नये प्रकार के लोगों को देखने के इच्छुक थे। यह भी आशा की गई थी कि निर्वाचित आयुक्तों का कार्य प्रशासन पर केवल पर्यवेक्षण रखना होगा तथा प्रत्येक विभाग में प्रशासन का वास्तविक कार्य पूर्ण समय कार्य करने वाले व्यावसायिक प्रशासकों द्वारा किया जायेगा। यह आशा भी सामान्य रूप से निराधार ही साबित हुई क्योंकि आयुक्त अपने विभागों पर प्रत्यक्ष एवं व्यक्तिगत नियन्त्रण रखना चाहते हैं। साथ ही लोकमत भी इसके विरुद्ध था कि वह प्रत्येक विभाग की अध्यक्षता के लिए दो व्यक्तियों को वेतन प्रदान करे। इस प्रकार वास्तविक प्रशासन का कार्य निर्वाचित आयुक्तों को ही सौंपा गया जो कि कुछ दिनों तक अपने पद पर रहते हैं और उसके बाद अन्य के लिए उसे खाली करके चले जाते हैं। इधर व्यावसायिक कर्मचारी जब यह देखते हैं कि उच्च पद उनकी पहुंच के बाहर है तो वे असन्तुष्ट होते हैं एवं कहीं अन्य पद संभालने के लिए तैयार हो जाते हैं।

प्रायोग व्यवस्था का चौथा दोष यह है कि इसके अन्तर्गत पूरे प्रशासन के लिए कोई भी व्यक्ति पूरी तरह से उत्तरदायी नहीं होता। इसके स्थान पर तीन, पांच या सात सदस्यों के संगठन को उत्तरदायी ठहराया जाता है। प्रायोग सामूहिक रूप से व्यवस्थापन के लिए उत्तरदायी होता है किन्तु इसका प्रत्येक सदस्य व्यक्तिगत रूप से किसी भी एक विभाग के प्रशासन के लिए उत्तरदायी होता है। यहां यह प्रश्न किया जा सकता है कि प्रायोग का सदस्य विभागीय प्रशासन के लिए आखिर किसके प्रति उत्तरदायी रहता है। सैद्धान्तिक रूप से उसका यह उत्तरदायित्व दोहरा है–प्रथम तो वह सम्पूर्ण प्रायोग के प्रति उत्तरदायी है और दूसरे, वह मतदाताओं के प्रति उत्तरदायी है। व्यवहार में प्रायोग के प्रति उसका उत्तरदायित्व बड़ा हल्का होता है। प्रायोग यह प्रयास करता है कि वह किसी भी सदस्य

की आलोचना न करे तथा उसके कार्यों में हस्तक्षेप न करे। नीति एवं विनियोगों के विषयों पर सदस्य को अपने साथियों की व्यक्तिगत राय से प्रभावित होना पड़ता है। यह तथ्य उस समय साकार होता है जबकि आयोग में दो गुट बन जायें। वैसे साधारण प्रशासनिक मसलों पर आयोग किसी प्रकार का प्रतिबंध नहीं लगाता। आयोग द्वारा विभिन्न विभागों के सम्बन्ध में जो कार्य किया जायेगा उसकी प्रगतिशीलता के बीच पर्याप्त असमानतायें रहना स्वाभाविक है किन्तु समूचे प्रशासन के लिए यहां किसी को भी उत्तरदायी नहीं ठहराया जा सकता। इसके अतिरिक्त कुछ कार्य ऐसे भी होते हैं जिनकी सम्पन्नता का भार दो विभागों पर पड़ता है। आयोग व्यवस्था में ऐसे कार्य प्राय: सम्पन्न किये बिना ही रह जाते हैं। नयी सेवाओं को सम्पन्न करने के बारे में भी कुछ इसी प्रकार की समस्या सामने आती है। कोई भी विभाग यह नहीं चाहता कि वह अपने वर्तमान कार्यभार की मात्रा को और अधिक बढ़ाये। इसलिए नये कार्यों को सम्पन्न करने की समस्या सदैव ही बनी रहती है।

पांचवें, आयोग व्यवस्था का एक अन्य दोष यह है कि इसकी प्रशासनिक कमजोरियों को लोकप्रिय नियंत्रण द्वारा भी दूर नहीं किया जा सकता है। आयोग के पर्याप्त नियंत्रण के अभाव में एकमात्र विकल्प लोकप्रिय नियंत्रण ही रह जाता है। आयोग व्यवस्था में मतपत्र छोटा होता है तथा शक्तियां केन्द्रीकृत रहती हैं अतः वहां लोकप्रिय नियंत्रण लागू करने की सम्भावनायें रहती हैं। ये सम्भावनायें व्यवस्थापन एवं नीति निर्धारण के क्षेत्र में साकार भी हो जाती हैं। इन सबके होने के बाद भी प्रशासन की प्रक्रिया में वांछित सुधार नहीं हो पाते। इसका कारण यह है कि कोई भी साधारण मतदाता प्रशासकीय विस्तार की समस्याओं में पहुंच नहीं रखता फिर वह नियंत्रण कैसे कर सकेगा। उससे यह भी आशा नहीं की जा सकती कि वह आयुक्त का निर्वाचन उसकी प्रशासकीय क्षमता के आधार पर करेगा तथा प्रशासन में यदि उनके द्वारा गड़बड़ की गई तो वह उनको वापिस बुलाने का उपक्रम करेगा। इनके अतिरिक्त आयोग के पांच सदस्यों में पांच प्रकार की प्रशासकीय योग्यताओं का निर्णय करने में भी वह अनभिज्ञ रहता है। कुल मिला कर यह कहा जा सकता है कि आयोग व्यवस्था नगरपालिका के संगठन में विकास का एक अगला कदम था जिसने कि सरकार का एकीकरण तथा सरलीकरण कर दिया तथा नीति के विषयों में सरकारी नियंत्रण को अधिक प्रभावशील एवं प्रत्यक्ष बना दिया किन्तु यह उन प्रशासकीय परिणामों को प्राप्त करने में असफल रहा जिनकी कि इससे आशा की गई थी। इसने प्रशासन को पूरी तरह से एकीकृत नहीं किया तथा इसे स्थायी एवं व्यावसायिक रूप भी प्रदान नहीं किया। इसने बजट की केन्द्रीकृत व्यवस्था एवं योग्यता व्यवस्था का पूरा-पूरा लाभ नहीं उठाया। यह सब असफलतायें मूलत: इस कारण सामने आई क्योंकि आयोग व्यवस्था द्वारा प्रशासन की आलोचना के लिए कोई व्यवस्था नहीं की गई थी।

छठे, आयोग व्यवस्था में परिषद का रूप छोटा करने से यद्यपि कुछ फायदे भी हुए किन्तु विचारकों द्वारा इसे अनुपयुक्त बताते हुए प्रतिनिधित्व

के सिद्धान्तों के विपरीत बताया। इसका आकार इतना छोटा कर दिया गया था कि यह पूरे क्षेत्र का सच्चे अर्थों में प्रतिनिधित्व करने में असमर्थ थी। एक आयुक्त के निर्वाचन क्षेत्र में ही इतने प्रकार के विरोधी हित पाये जाते थे कि इन सभी का उसके द्वारा प्रतिनिधित्व करना सम्भव ही नहीं था। यह आलोचना सच होते हुये भी सभी विचारकों एवं राजनीतिज्ञों का समर्थन प्राप्त नहीं कर सकी। कुछ का मत पर भी यह है कि परिषद अपने छोटे आकार से चाहे पूरा प्रतिनिधित्व न कर पाता हो किन्तु उसके लाभ इतने अधिक हैं कि वे इस कमी को गौण बना देते हैं। बड़े नगरों के सम्बन्ध में यह कमी उभर कर कुछ अधिक महत्व प्राप्त कर लेती है। वहां इस कमी को तब तक दूर नहीं किया जा सकता जब तक कि परिषद का विस्तार न कर दिया जाय और ऐसा करने पर वह आयोग नहीं रह जाती।

आयोग व्यवस्था का सातवां दोष यह है कि यदि आयोग में अलग अलग राजनैतिक विचार वाले लोगों को चुन दिया गया तो उनके बीच संघर्ष बना रहता है, वे सहयोगपूर्ण रूप से कार्य नहीं कर पाते। किसी भी विषय पर विचार करते समय उनका दृष्टिकोण पक्षपातपूर्ण रहता है। आयोग के अन्तर्गत ही पारस्परिक आलोचना की सम्भावनायें बढ़ जाती हैं। यह भी हो सकता है कि अलग अलग प्रशासनिक विभाग पृथक नीतियों को अपना कर कार्य करें। यदि एक विभाग मितव्ययता एवं कम सेवायें सम्पन्न करने की ओर बढ़ रहा है तो दूसरा विभाग खर्च करने में उदारता बरतते हुए अधिक सेवायें प्रदान करने की नीति अपना सकता है।

शक्तिशाली मेयर युक्त सरकार

[Strong-Mayor Government]

१९वीं शताब्दी के उत्तरार्द्ध में नगरपालिका सरकार के रूप की प्रकृति स्वतन्त्र एवं एकीकृत कार्यपालिका की ओर प्रवृत्त होने लगी। न्यूयार्क राज्य में ब्रूकलिन (*Brooklyn*) नगर को सन् १८८० में एक चार्टर सौंपा गया जिसके अनुसार मेयर को विभागीय अध्यक्षों को अपने बराबर कार्यकाल के लिए नियुक्त करने की शक्तियां सौंपी गई। यह प्रथम अवसर था जब कि परिषद की शक्तियों को कम किया गया तथा इसे प्रशासन में प्रत्यक्ष रूप से हस्तक्षेप करने से रोक दिया गया। इसके परिणामस्वरूप मेयर तथा परिषद के सम्बन्धों में एक नया समायोजन प्रकट हुआ। मेयर को प्रशासन पर प्रचण्ड शक्तियां सौंप दी गई। एक कार्यपालिका के आधीन प्रशासकीय पयवेक्षण को एकीकृत करने का सिद्धान्त मूल आधार बनाया गया। यह कार्यपालिका अध्यक्ष, गवर्नर या मेयर कोई भी हो सकता था। शक्तिशाली मेयर (Strong Mayor) से सम्बन्धित सुधारों की सफलता को देखकर ही इनको न्यूयार्क नगर, क्लीवलैण्ड, डेट्रोइट, डेनवर, सान-फ्रांसिस्को आदि में भी अपना लिया गया। संयुक्त राज्य अमरीका के राजधानी प्रदेशों में सरकार के इस रूप का प्रचलन अधिक है। सरकार के एकीकरण की मान्यता क्षेत्र में ब्रूकलिन राज्य का चार्टर एक नये युग के विकास का प्रारम्भ माना जा सकता है। मेयर के कार्यालय में प्रशासकीय दायित्व भी संयुक्त कर दिये गये। इस व्यवस्था के आधीन जब मेयर प्रमुख प्रशासकीय अधिकारियों की नियुक्ति

करता है तो उन पर उसे परिषद की स्वीकृति प्राप्त करने की जरूरत नहीं रहती। इस प्रकार के वातावरण में पलते-पलते मेयर का पद वर्तमान स्थिति तक पहुंच सका।

व्यवस्था की विशेषतायें—यह व्यवस्था जिन नगरों में प्राप्त होती है उन सबके बीच एकरूपता नहीं पाई जाती। स्थान-स्थान पर इसके संगठन तथा रूप में पर्याप्त भिन्नता आ जाती है। इतने पर भी इसकी कुछ सामान्य विशेषतायें होती हैं जो कि विभिन्नताओं के बाद भी इन सभी को एक श्रेणी में रखने का कार्य करती हैं। इस व्यवस्था की प्रथम विशेषता यह है कि शक्तियों का स्पष्ट रूप से विभाजन कर दिया जाता है और मेयर को कार्यपालिका सम्बन्धी तथा परिषद को व्यवस्थापन सम्बन्धी शक्तियाँ सौंप दी जाती हैं। दूसरे, शक्तियों का विभाजन कर देने के बाद भी इन दोनों निकायों के कार्यों के बीच कोई स्पष्ट सीमा रेखा नहीं खींची जाती जो कि एक को दूसरे की समस्याओं से पूर्ण रूप से उदासीन बना दे। व्यवस्थापन के कार्य के लिए मूल रूप से तो परिषद उत्तरदायी है किन्तु मेयर भी उसकी इस कार्य में सहायता प्रदान करता है। यद्यपि 'मेयर' परिषद का सदस्य नहीं होता किन्तु फिर भी वह अध्यादेशों एवं प्रस्तावों की सिफारिश कर सकता है तथा परिषद द्वारा पारित अध्यादेशों एवं प्रस्तावों पर निषेधाधिकार का प्रयोग कर सकता है। दूसरी ओर परिषद भी प्रशासनिक विषयों पर विचार करने की शक्ति रखती है। तीसरे, मेयर को मुख्य कार्यपालिका बनाया गया है। यह नगरपालिका के सभी विभागाध्यक्षों को नियुक्त करने तथा उन पर नियन्त्रण रखने की शक्तियां रखता है। कुछ नगरों में यह भी व्यवस्था की गई है कि परिषद मेयर द्वारा की गई नियुक्तियों पर निषेधाधिकार का प्रयोग नहीं कर सकती। चौथे, मेयर को वार्षिक बजट बनाने तथा प्रस्तुत करने की शक्ति प्रदान कर दी जाती है। कुछ नगरों के चार्टरों द्वारा यह व्यवस्था कर दी जाती है कि परिषद बजट को मदों में बढ़ोत्तरी न कर सके अथवा विनियोग में कोई नई मद न जोड़ सके। पाचवें, इस व्यवस्था के आधीन परिषद का आकार स्थान-स्थान पर अलग-अलग है। वर्तमान प्रवृत्ति, परिषदों का छोटा आकार रखने की ओर है। इसके सभी सदस्यों को निर्वाचित किया जाता है। छटे, इस व्यवस्था के अन्तर्गत परिषद का मुख्य कार्य यह होता है कि अध्यादेश तथा प्रस्ताव पास करे, बजट स्वीकार करे तथा मेयर पर प्रतिबन्ध लगाये।

शक्तिशाली मेयर की योजना उस लम्बे समय से किये गये प्रयास का परिणाम है जिसके अनुसार नगर के सम्पूर्ण प्रशासन के लिए एक ही व्यक्ति को उत्तरदायी बनाया जाना था। कुछ सीमा तक इस व्यवस्था को राष्ट्रीय सरकार की अनुकृति माना जा सकता है तथा अन्य दृष्टि से यह परम्परावादी शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त की भी साकार अनुभूति है। मेयर को शक्तिशाली बनाने वाले सरकार के इस रूप की प्रशंसा एवं आलोचना समान रूप से की जाती है।

कुछ विचारकों का मत है कि एक शक्तिशाली मेयर में उत्तरदायित्वों को केन्द्रित कर देना सदैव ही एक अच्छी बात नहीं समझी जाती। शक्ति-

शक्तिशाली मेयर योजना द्वारा सारे कार्यों को एक ही टोकरी में रख दिया जाता है और तब उस टोकरी की निगरानी की जाती है। मेयर को जो शक्तियां सौंपी गईं वे पर्याप्त व्यापक थीं। डियरबोर्न (Dearborn) नगर के सन् १९४२ के चार्टर में मुख्य कार्यपालिका की शक्तियों का व्यापक रूप से उल्लेख किया गया है। इसके अनुसार मेयर को पूर्ण निषेधाधिकार सौंपा गया, उसे अनेक कार्यों के लिए उत्तरदायी ठहराया गया। उदाहरण के लिए वह यह देखेगा कि कानूनों तथा अध्यादेशों को क्रियान्वित किया जा रहा है अथवा नहीं, वह सभी प्रशासकों, आयोगों, मण्डलों आदि की नियुक्ति करता जो कि नगर सरकार के विभागों के लिए उत्तरदायी हैं। वह यह देखेगा कि नगर या उसके निवासियों के पक्ष में जो भी शर्तें रखी गई हैं या ठेके दिये गये हैं उनको निभाया जा रहा है अथवा नहीं। वह अपने हस्ताक्षरों द्वारा उन साधनों को शक्ति सम्पन्न बना सकता है जिनको कि परिषद, चार्टर अथवा राज्य द्वारा चाहा जावे। वह परिषद की सभी बैठकों में भाग ले सकता है। वह वाद-विवाद में सक्रिय रह सकता है किन्तु उसे मतदान करने का अधिकार नहीं होगा। वह वार्षिक बजट तैयार करता है तथा उसे प्रकाशित करता है। साथ ही वह परिषद को हर समय नगर की वित्तीय परिस्थितियों एवं आवश्यकताओं के सम्बन्ध में पूरी तरह से परामर्श प्रदान करता है। वह प्रत्येक वर्ष सितम्बर के प्रथम दिन या इससे पूर्व के वित्तीय वर्ष के दौरान हुई नगर की वित्तीय एवं प्रशासनीय क्रियाओं के बारे में एक प्रतिवेदन परिषद को प्रस्तुत करता है। वह परिषद से ऐसे कदम उठाने की सिफारिश करता है जिनको कि वह आवश्यक समझे। वह नगर सरकार के सभी विभागों के कुशल प्रशासन के लिए उत्तरदायी होगा। नगर सरकार के विभागों के लिए उत्तरदायी कुछ प्रशासकों, आयोगों या मण्डलों द्वारा बनाए हुए नियमों तथा विनियमों को वह स्वीकृति प्रदान करता है। इनके प्रभावशील होने से पूर्व उसकी स्वीकृति प्राप्त करना जरूरी होता है। जिन कार्यों को कानून द्वारा, चार्टर द्वारा, अथवा नगर के किसी अध्यादेश या प्रस्ताव द्वारा अन्य अधिकारी को नहीं सौंपा गया है तथा जो चार्टर के प्रावधानों के विपरीत नहीं हैं उन सभी प्रशासकीय कार्यों को वह सम्पन्न करता है। उसे कानून द्वारा चार्टर द्वारा या परिषद के अध्यादेश या निर्देश द्वारा जो शक्तियां सौंपी जाती हैं उन्हें वह सम्पन्न करता है। इस प्रकार मेयर को विस्तृत शक्तियां सौंपी गईं।

राजधानी प्रदेशों में दलीय संगठन को अधिक महत्व प्रदान किया जाता है इसलिये यहां परिषद प्रबंधक योजना की अपेक्षा शक्तिशाली मेयर योजना का अपनाना अधिक स्वाभाविक है। यद्यपि दोनों ही व्यवस्थायें नगर के वित्त, अध्यादेश एवं नीति पर परिषद को व्यापक नियन्त्रण प्रदान करती हैं। दोनों ही व्यवस्थाओं में प्रमुख प्रशासकीय विभागों को पर्यवेक्षित एवं संचालित करने की शक्तियां एक व्यक्ति के हाथ में केन्द्रित कर दी जाती हैं। शक्तिशाली मेयर व्यवस्था में मेयर का पद निर्वाचित होता है। [illegible] योजना द्वितीय विकल्प के [illegible] मेयर व्यवस्था को [illegible] निर्वाचित करता है [illegible] पूर्ण नियुक्तियों पर

अपना अधिकार रखता है। मेयर की शक्ति का एक मुख्य स्रोत व्यवस्थापिका एवं कार्यपालिका शाखाओं के बीच शक्तियों का विभाजन है। मेयर को अपने प्रमुख अधीनस्थों के ऊपर जो सत्ता प्रदान की जाती है वह उन अनेक कर्मचारियों पर लागू नहीं होती जिन्हें योग्यता के आधार पर नियुक्त किया जाता है। ऐसे कर्मचारियों को प्रतियोगी परीक्षाओं द्वारा नियुक्त किया जाता है और स्वेच्छाचारी या राजनैतिक रूप से की गई पदविमुक्तियों से इनको सुरक्षित रखा जाता है। बड़े नगरों में तथा प्रगतिशील छोटे नगरों में योग्यता व्यवस्था अच्छी प्रकार से स्थापित की जा चुकी है। शक्तिशाली मेयर योजना द्वारा प्रशासित नगर में मेयर की शक्तियां यह तय करती हैं कि नगरपालिका प्रशासन में एकीकरण रहेगा अथवा नहीं। इस योजना में बहुत कुछ मतदाताओं की बुद्धि पर निर्भर करता है कि वे मेयर के पद पर कैसे व्यक्ति को नियुक्त करेंगे। मेयर के हाथों में इतनी शक्तियां सौंपी गई हैं कि यदि अकेला वह चाहे तो नगर प्रशासन में पर्याप्त प्रगति ला सकता है। दूसरी ओर कुशलता एवं ईमानदारी से रहित व्यक्ति अव्यवस्था एवं अशान्ति का कारण बन सकता है।

व्यावहारिक दृष्टि से इस बात से मना नहीं किया जा सकता कि कमजोर मेयर व्यवस्था तथा आयोग व्यवस्था की अपेक्षा शक्तिशाली मेयर-योजना अधिक उच्च है। इसके द्वारा एक सरल और जानने योग्य संगठन प्रदान किया जाता है। छोटा मतपत्र तथा प्रशासकीय उत्तरदायित्व का केन्द्रीयकरण अनेक प्रकार से उपयोगी होता है। मेयर को नीति के क्षेत्र में जो नेतृत्व की शक्तियां प्रदान की जाती हैं वे नगर के बढ़ते हुए उत्तरदायित्वों के सन्दर्भ में अत्यन्त महत्वपूर्ण बन जाती हैं। बड़े नगरों में यह तत्व और भी अधिक महत्वपूर्ण बन जाता है। नगर सरकार के अनेक पहलू हैं। यदि एक प्रभावशील समन्वय प्राप्त करना है तो इनके बीच पर्याप्त व्यापक नेतृत्व की व्यवस्था करनी होगी। शक्तिशाली मेयर योजना द्वारा यह नेतृत्व प्रदान किया जाता है।

मेयर को जिस रूप में निर्वाचित किया जाता है उसके परिणामस्वरूप वह मुख्य रूप से एक राजनैतिक अधिकारी बन जाता है। उसमें प्रशासकीय कुशलता हो भी सकती है और नहीं भी। जब मेयर के निर्वाचन में नीति से सम्बन्धित वायदे किए जाते हैं तो प्रशासकीय योग्यता महत्वहीन बन जाती है। कोई भी उम्मीदवार कानूनों को क्रियान्वित करने तथा गृह-निर्माण एवं वित्तीय मसलों पर अपनी स्थिति को स्पष्ट करने में सफल हो सकता है किन्तु वह कार्यकुशलता, समन्वय एवं अपनी व्यावसायिक योग्यता के बारे में बहुत कम कह पाएगा। इसके साथ ही मतों को अपनी ओर खींचने के लिए किए जाने वाले प्रचार में लोकप्रियता, मनचाहा व्यक्तित्व, संगठन एवं कठिन परिश्रम आदि का महत्व अधिक होता है। व्यावसायिक योग्यता प्राप्त व्यक्ति मेयर के पद पर कार्य करने में रुचि कम लेते हैं। इस पद के लिए नामजद किए जाने वाले व्यक्ति प्रायः वे होते हैं जिनको किसी दल या समूह का समर्थन प्राप्त होता है। यह समर्थन उनकी प्रशासकीय योग्यता के कारण नहीं बल्कि और दूसरी बातों के कारण बनता है।

कुछ लोगों का यह विश्वास है कि राजनीति और प्रशासन को स्पष्ट भागों में विभाजित किया जा सकता है किन्तु ऐसा न तो होता है और न ही सम्भव है। यदि ऐसा किया गया तो कई एक समस्याएं भी पैदा हो सकती हैं। जब हम मेयर को एक राजनैतिक अधिकारी कहते हैं तो इसका अर्थ यह कदापि नहीं होता कि उस अधिकारी के पास प्रशासनिक सामर्थ्य नहीं हैं। प्रशासन में वह प्रमुख स्थान रखता है। एक राजनैतिक अधिकारी होता है। प्रशासन का एक क्रियाशील प्रक्रिया कहा जाता है जिसमें कि बड़े नीति सम्बन्धी निर्णयों का छोटे नीति सम्बन्धी निर्णयों में निरन्तर विभाजित किया जाता है जब तक कि नागरिक वास्तविक सेवा प्राप्त न कर लें। शक्तिशाली मेयर योजना के अन्तर्गत प्रशासनिक प्रक्रिया के शीर्ष पर निर्वाचित अधिकारी से सम्बन्धित प्रावधान भी इस दृष्टि से महत्व रखता है। इस अधिकारी द्वारा लिए जाने वाले निर्णय मूल रूप से नीति सम्बन्धी निर्णय होते हैं। शक्तिशाली मेयर व्यवस्था में व्यक्ति को उस शीर्ष के पद पर रख दिया जाता है। वह पद किसी भी दशा नगर का अच्छी प्रकार प्रतिनिधित्व कर सकता है और इसलिए यह योजना वास्तविक महत्व रखती है।

छोटे और बड़े नगरों के बीच भी कुछ असम्म नताएं होती हैं। छोटे नगरों में यह देखा जाता है कि वहां मेयर परिषद योजना के आधीन एक नियुक्त लेखक या लिपिक होता है जो कि दिन प्रतिदिन के प्रशासकीय मामलों से सम्बन्ध रखता है। दूसरी ओर मेयर केवल एक अंशकालीन अधिकारी होता है। नीति से सम्बन्धित प्रश्नों पर प्रतिदिन विचार नहीं किया जाता। परिषद के सदस्य कभी-कभी शाम को मिलकर बैठते हैं और इस बात पर विचार करते हैं कि क्या कार्य सम्पन्न किया जा रहा है। दूसरी ओर बड़े नगरों में जहां कि लाखों लोग निवास करते हैं वहां परिषद के सदस्यों को उनके निर्णय के सम्मुख आने वाले विभिन्न विषयों पर विचार करने के लिए पर्याप्त समय व्यय करना होता है। अनेक प्रशासकीय समितियों एवं अन्य शाखाओं से मेयर के सम्मुख नीति सम्बन्धी प्रश्न होते हैं जिन पर विचार करने के लिए उसे बहुत सा समय देना होता है। जब कभी भी वह यह अनुभव करे कि उसका कार्यभार बढ़ गया है तो अपनी शक्तियों को विभागीय अध्यक्षों को हस्तान्तरित कर सकता है। बड़े नगर में भी मेयर नगर की सभी प्रक्रियाओं की जानकारी नहीं रख सकता। बड़े नगरों में सरकार का रूप चाहे कुछ भी हो किन्तु वहां प्रायः सभी नीति सम्बन्धी निर्णय परिषद, मुख्य कार्यपालिका और समस्त विभागीय अध्यक्षों द्वारा मिल कर लिए जाते हैं।

बड़े नगरों में जब शक्तिशाली मेयर व्यवस्था को अपनाया जाता है तो इसके परिणामस्वरूप लूट व्यवस्था और बॉस का प्रमुख आदि कुछ दोष उत्पन्न हो जाते हैं किन्तु ये दोष सरकार के इस रूप के आवश्यक एवं अन्तर्निहित दोष नहीं हैं। परिषद प्रबन्धक योजना एवं शक्तिशाली मेयर योजना दोनों में ही ये दोष देखने को मिलते हैं। कुछ लोगों का विश्वास है कि शक्तिशाली मेयर योजना लूट व्यवस्था के लिए अनुकूल परिस्थितियां तैयार करती है क्योंकि इसमें सारी शक्तियां एक ही व्यक्ति अर्थात् मेयर को ही सौंप दी जाती हैं।

शक्तिशाली मेयर योजना का एक अत्यन्त गम्भीर दोष यह बताया जाता है कि परिषद और मेयर के बीच संघर्ष उत्पन्न होने की सम्भावनाएं बढ़ जाती हैं और इनको सुलझाना अत्यन्त कठिन बन जाता है। इस प्रकार का संघर्ष प्रायः जरूरी नहीं होता किन्तु फिर भी जहा कहीं परिषद अधिक शक्तिशाली होती है और इसके सदस्य महत्वाकांक्षी होते हैं वहां इस प्रकार का संघर्ष पैदा हो जाता है। परिषद चाहे तो बजट को पास करने में बाधा उत्पन्न कर सकती है। इसके अतिरिक्त वह प्रशासकीय कार्यों को विनियमित करने वाले अध्यादेशों को इस रूप में पास कर सकती है कि मेयर का कार्य मुश्किल हो जाए। जब कभी अवसरवश मेयर और परिषद के बहुमत के बीच दलीय विभिन्नताएं उत्पन्न हो जाती हैं तो ऐसे संघर्षपूर्ण सम्बन्ध स्थापित हो जाते हैं। किसी भी गलत व्यवहार के लिए एक के द्वारा दूसरे पर दोषारोपण किया जाता है। शक्तिशाली मेयर की व्यवस्था में प्राप्त होने वाले विभिन्न दोषों एवं समस्याओं का अध्ययन करने के बाद निष्कर्ष रूप से यह कहना पड़ता है कि सरकार और राजनीति में ऐसी संस्थाएं कम होती हैं जिनको कि पूर्ण कहा जा सके। पूर्णता किसी भी मानवीय संस्था का गुण नहीं होती। जब हम सभी तत्वों पर विचार करते हैं तो सरकार का एक रूप केवल कुछ मात्रा में ही दूसरे रूप से श्रेष्ठ माना जा सकता है। केवल एक गुण ही प्रधान हो सकता है। इस बात को ध्यान में रखते हुए एन्डरसन (Anderson) तथा व्हाईडनर (Weidner) का यह कथन अत्यन्त महत्वपूर्ण प्रतीत होता है कि शक्तिशाली मेयर योजना कुछ अन्य रूपों से श्रेष्ठ है और कुछ विशेष परिस्थितियों के आधीन सम्भवतः अन्य सभी रूपों से श्रेष्ठ है।[1]

शक्तिशाली मेयर-प्रशासित सरकार
[Strong Mayor-Administrator Govt.]

यह नगर सरकार का अपने आप में एक पृथक रूप नहीं है वरन् इसे शक्तिशाली मेयर व्यवस्था का ही एक भ्रमित रूप कहा जा सकता है। इस व्यवस्था में मेयर के आधीन एक व्यावसायिक प्रशासक की नियुक्ति कर दी जाती है। इस व्यवस्था के द्वारा राजनीतिक शक्ति-सम्पन्न मेयर को नगर विभागों के समन्वय एवं पर्यवेक्षण में सहायता करने के लिए एक प्रशासक नियुक्त कर दिया जाता है। यह व्यवस्था परिषद-प्रबन्धक योजना से भिन्न है जिसमें कि प्रबन्धक नगर परिषद का सेवक होता है किन्तु शक्तिशाली मेयर प्रशासन में प्रशासक का उपयोग मेयर के प्रमुख सहायक के रूप में किया जाता है। प्रशासक की मान्यता को प्रारम्भ करने का श्रेय सान-फ्रांसिस्को (San Francisco) को दिया जाता है। यहां सन् १९३२ में यह प्रयास किया गया कि परिषद-प्रबन्धक व्यवस्था को अपनाए बिना ही प्रबन्ध के लाभों को प्राप्त किया जा सके। मुख्य प्रशासकीय अधिकारी को मेयर द्वारा नियुक्त

1. "The stronger Mayor plan is better than some other forms and perhaps better than all other forms under certain special conditions."

—*Anderson and Weidner,* op. cit., P. 380

किया जाता है तथा इसको मेयर अथवा कौंसिल के सदस्यों या पर्यवेक्षक मण्डल के दो तिहाई मत से ही हटाया जा सकता है। इस नवीन व्यवस्था में मेयर की नगर प्रशासन की शक्तियों को विभाजित कर दिया गया। मेयर को पुलिस, अग्नि रक्षा, जल एवं शक्ति आदि विषयों से सम्बन्धित शक्तियाँ सौंपी गईं। प्रशासकीय अधिकारियों को सफाई, स्वास्थ्य, अस्पताल, विभागीय कर्मचारी तथा बजट की तैयारी आदि कार्यों से सम्बन्धित नियन्त्रण सौंपा गया।

इस प्रकार शक्तियों के विभाजन द्वारा शक्तिशाली मेयर योजना में एक नया प्रयोग किया गया। यह विचार कैलीफोर्निया (California) राज्य के कई नगरों में फैल गया। कई नगरों में मुख्य प्रशासनिक अधिकारी के कार्यालय को मेयर की अपेक्षा नगर परिषद से सम्बन्धित किया गया तथा उसी के प्रति उत्तरदायी बनाया गया। लॉस एंजिल्स (Los Angeles) के मतदाताओं ने चार्टर में एक संशोधन का सुझाव दिया जिसके अनुसार नगर के प्रशासनिक अधिकारी की नियुक्ति नगर परिषद की स्वीकृति से मेयर द्वारा की जाती थी। इस प्रकार वहाँ सन् १९५१ में मुख्य प्रशासनिक अधिकारी का पद स्थापित किया गया। इस अधिकारी को बजट नियोजन, बजट नियन्त्रण, प्रशासकीय शोध, प्रक्रिया सम्बन्धी विश्लेषण, सेवी वर्ग का प्रबन्ध, स्थानान्तरण, केन्द्रीय सेवाओं का समन्वय आदि कार्य सौंपे गए। फिलाडेल्फिया में भी इससे सम्बन्धित चार्टर में संशोधन किए गए। यहाँ के चार्टर द्वारा मेयर की कैबिनेट की रचना की गई जिसमें चार सदस्य होते थे—प्रबन्ध संचालक, वित्त संचालक, कानूनी परामर्शदाता और नगर का प्रतिनिधि। चार्टर में तीन सदस्यों वाले एक नागरिक सेवा आयोग की भी व्यवस्था की गई जो कि सेवी वर्ग के संचालक को चुन सके। न्यूयार्क नगर में नगरपालिका के संगठन का अध्ययन करने वाले अस्थायी राज्य आयोग ने यह बताया कि यहाँ प्रशासक का एक महत्वपूर्ण स्थान है।

सन् १९५३ के स्थानीय कानून ने नगर प्रशासक और तीन उप-अधिकारियों को पर्यवेक्षण और समन्वय की सामान्य शक्तियाँ प्रदान कीं। नगर प्रशासक को कानून विभाग, जाँच विभाग, बजट के ब्यूरो, नगर नियोजन समन्वयकर्ता, विभिन्न मण्डलों, आयोग एवं सभाओं के अतिरिक्त अन्य सभी अभिकरणों के कार्यों का पर्यवेक्षण एवं समन्वय करने की शक्ति सौंपी गई। प्रशासनिक अधिकारी को नियुक्ति की शक्ति नहीं सौंपी गई। इस नगर अधिकारी की शक्तियों का वर्णन करते हुए यह बताया गया कि नगर प्रशासक विभागीय अध्यक्षों के साथ मिल कर सम्मेलन करता है, बजट तथा अन्य प्रतिवेदन तैयार करता है, अभिकरणों के व्यवहार का लगातार अध्ययन करता है, प्रबन्ध के मापदण्ड स्थापित करता है, नगर के प्रबन्ध को प्रभावित करने वाले नीति सम्बन्धी निर्णयों के सम्बन्ध में विश्लेषण करता है और मेयर को प्रतिवेदन देता है। नगर प्रशासक की व्यवस्था को सन् १९५० में बोस्टन (Boston) द्वारा अपनाया गया। यहाँ परिषद द्वारा एक संचालक सहित प्रशासनीय सेवाओं के विभाग की रचना की गई। इस प्रकार यह शक्तिशाली मेयर योजना के साथ एक प्रशासकीय संचालक भी जोड़ लिया गया जिसे अनेक कार्य सौंपे गए। शक्तिशाली मेयर

प्रशासक की प्रवृतियां इस विचार का प्रतिनिधित्व करती हैं कि व्यावसायिक प्रबन्ध को शक्तिशाली मेयर के साथ मिला दिया जाए।

प्रारम्भ में शक्तिशाली मेयर की स्थापना करने वाले चार्टरों ने मेयर को प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित राजनीतिक नेता बनाया गया उसे अनेक सहायक सेवाओं एवं श्रेणी विभागों का नियन्त्रण सौंप कर प्रशासन के लिए प्रत्यक्ष रूप से उत्तरदायी बनाया गया। मुख्य प्रशासक अधिकारी की नियुक्ति का प्रमुख लक्ष्य मेयर के उत्तरदायित्वों पर एकाधिकार को रोकना है। यद्यपि इस प्रवृति में स्थान-स्थान पर अनेक अन्तर दिखाई देते हैं किन्तु इन सबका उद्देश्य प्रायः एक ही है। कुछ विचारकों का कहना है कि प्रशासक से युक्त यह व्यवस्था परिषद-प्रबन्धक-व्यवस्था के लिये एक चुनौती है। मि० सायरे (Sayre) के मतानुसार मेयर का कार्यालय एक निर्वाचित मुख्य कार्यपालिका का होता है जो कि जन-नेतृत्व एवं शक्ति का केन्द्र होता है। यह नीति एवं उसके क्रियान्वयन के लिए होता है। यह बड़े नगरों में अत्यन्त महत्वपूर्ण बन गया था। इसे व्यवस्थापिका की सर्वोच्च नगर प्रबन्धक के लिए बदला नहीं जा सकता।

परिषद-प्रबन्धक योजना
[The Council Manager Plan]

बीसवीं शताब्दी के प्रारम्भ होने के बाद नगरपालिका संगठन में एक स्वतन्त्र कार्यपालिका या शक्तिशाली मेयर योजना को आवश्यक माना गया था। इसके लिए आयोग योजना को अपनाने का प्रयास किया गया किन्तु कुछ समय के बाद यह असामयिक बन गई। आज परिषद-प्रबन्धक योजना सबसे अधिक लोकप्रिय है। लगभग ११५ ऐसे नगरों ने इस व्यवस्था को अपना लिया है जिनकी जनसंख्या २५००० से ऊपर है। यदि संयुक्त राज्य अमरीका के सभी आकार के नगरों को मिला कर देखा जाए तो लगभग ८०० नगर इस व्यवस्था के आधीन दिखाई देते हैं।

परिषद-प्रबन्धक योजना को संयुक्त राज्य अमरीका का स्वयं का विकास माना जाता है। इस व्यवस्था के आधीन परिषद द्वारा एक कार्यपालिका की नियुक्ति की जाती है जो कि प्रशासकीय नीतियों को संचालित कर सके। इसकी पहली आवश्यकता यह है कि नीतियों को नागरिक के हितों से सम्बन्धित होना चाहिए। परिषद का कार्य केवल नीति की रचना करना होता है तथा उसके क्रियान्वयन पर सामान्य रूप से नियन्त्रण रखना होता है। यह प्रति दिन के प्रशासन से सम्बन्ध नहीं रखती, क्योंकि यह कार्य इसका नहीं होता। प्रतिदिन के प्रशासन का कार्य प्रबन्धक का उत्तरदायित्व होना है। परिषद एवं प्रबन्धक में साथ मिलकर कार्य करने की भावना का होना परम आवश्यक है क्योंकि नीति और प्रशासन के बीच सदैव एक स्पष्ट रेखा नहीं खींची जा सकती। यही कारण है कि परिषद के सदस्यों के लिए बजट तैयार करके प्रबन्धक द्वारा नीति सम्बन्धी विषयों पर परामर्श दिया जाता है। यद्यपि अन्तिम निर्णय देने की शक्ति परिषद सदस्यों के पास होती है जो कि विनियोगों की रचना करते हैं और कर की दर को निश्चित करते हैं। दूसरी ओर प्रबन्धक को नियुक्त करने तथा पद विमुक्त करने के व्यवहार

द्वारा प्रशासन के विस्तृत पहलुओं में उलझ जाती है। प्रबन्धक एक उत्तरदायी नागरिक सेवक होता है जो कि परिषद की इच्छापर्यन्त अपने पद पर बना रहता है। इस योजना को सबसे पहले सन् १९१२ में सम्टर(Sumter) में क्रियान्वित किया गया। इस काल में नगरपालिका क्षेत्र में होमरूल का आन्दोलन का जोर बढ़ता जा रहा था। इस आन्दोलन के साथ ही परिषद प्रबन्धक वाले कार्यक्रम का भी समर्थन किया जाने लगा। मैंसाचूसेट्स की भांति इस कार्यक्रम को साधारण कानून के माध्यम से उपलब्ध बनाया गया। प्रथम विश्व युद्ध में कुछ बाधायें अवश्य आईं किन्तु इसके परिणाम-स्वरूप विकास की गति नहीं रुकी।

व्यवस्था की विशेषताएं—परिषद प्रबन्धक योजना की अनेक सामान्य विशेषतायें हैं। इनमें प्रथम एवं महत्वपूर्ण यह है कि इस व्यवस्था के आधीन व्यवस्थापन की समस्त शक्तियां तथा प्रशासन पर नियंत्रण रखने के अधिकार एकीकृत करके परिषद के हाथों में सौंप दिये जाते हैं जिसका कि केवल एक ही सदन होता है। इसमें शक्ति पृथक्करण नहीं होता तथा निषेधाधिकार की शक्ति प्रदान नहीं की जाती। महत्व-पूर्ण रूप से प्रतिबन्ध एवं सन्तुलन की योजना को भी लागू नहीं किया जाता। दूसरे, परिषद-प्रबन्धक की योजना में कार्यों को विभाजित करने का प्रयास किया जाता है। इसके प्रावधानों के अनुसार परिषद के कार्यों को केवल व्यवस्थापन एवं नियंत्रण तक ही सीमित रखा गया। प्रशासन का कार्य एक नियुक्त नगर प्रबन्धक तथा कुशल विभागीय अध्यक्षों के हाथों में सौंपा गया जिनकी नियुक्ति उसी के द्वारा की जाती था। वैसे शक्तियों के पृथक्करण एवं कार्यों के पृथक्करण के बीच बहुत कम अन्तर होता है जिसे आसानी से समझा नहीं जा सकता किन्तु फिर भी नगर सरकार के रूपों को समझने के लिए यह अन्तर किया जाना अत्यन्त आवश्यक है। कार्यों का विभाजन करने का लक्ष्य यह होता है कि एक विशेष शाखा या अधिकारी को उसमें विशेषज्ञ बनने का अवसर प्रदान किया जाये। कार्यों का पृथक्करण करने के लिए शक्तियों का पृथक्करण करने की आवश्यकता नहीं होती। राष्ट्रीय एवं राज्य स्तर पर अपनाये गये शक्तियों के पृथक्करण में भी सरकार के कार्य एक दूसरे के क्षेत्र में पर्याप्त हाथ रखते हैं। संयुक्त राज्य अमरीका में जो व्यवस्था अपनायी गई है उसके अनुसार ऐसा नहीं किया गया है कि कार्यपालिका को केवल कार्यपालिका निकाय ही रखा जाये तथा उसे समस्त कार्यपालिका एवं प्रशासन सम्बन्धी शक्तियां सौंप दी जायें। इसके विपरीत यहाँ कार्यपालिका को कुछ व्यवस्थापन सम्बन्धी तथा कुछ न्याय-पालिका सम्बन्धी कार्य सौंपे जाते हैं। इस प्रकार किसी भी एक कार्य में विशेषीकरण करने की अपेक्षा उसे कई प्रकार के कार्य सम्पन्न करने होते हैं। यही बात व्यवस्थापिका निकाय के बारे में भी सच है। इतने पर भी प्रत्येक शाखा अपनी शक्तियों के विशेष क्षेत्र में बिना अन्य शाखा के हस्तक्षेप के कार्य करती है।

तीसरे, मतपत्र का आकार छोटा होता है। सिद्धान्त रूप से एक परिषद का आकार चाहे कुछ भी हो, किन्तु व्यावहारिक रूप से वह

प्रायः छोटे आकार वाली होती है। इस व्यवस्था में स्वतंत्र रूप से निर्वाचित अधिकारी प्राप्त नहीं होते। अतः यह स्वाभाविक है कि जनता को केवल कुछ उम्मीदवारों का ही चयन करना होता है। चौथे, यह व्यवस्था एक योग्य प्रशासक प्रदान करती है। नगर प्रबन्धक का चयन उसके प्रशिक्षण एवं योग्यता के आधार पर किया जाता है। इस योग्य प्रबन्धक को यह शक्ति प्रदान की जाती है वह सभी महत्वपूर्ण अधिकारियों की नियुक्ति करे, बजट तैयार करे तथा सम्पूर्ण प्रशासन पर नियंत्रण रखे। पांचवें, प्रशासन पर परिषद भी नियंत्रण रखती है। उसका प्रबन्धक के ऊपर पूरा नियंत्रण रहता है जिसे कि वह कई एक प्रकार से लागू करती है। जैसे—वह उसकी नियुक्ति करती है, वह उसको किसी भी समय हटा सकती है, यह कोई भी अध्यादेश तथा प्रस्ताव पास कर सकती है जिस पर किसी प्रकार का निषेधाधिकार नहीं रखा जाता, वित्त पर इसका नियंत्रण रहता है, वह कभी भी प्रबन्धक के कार्यों एवं प्रशासनिक निर्णयों की जांच कर सकती है तथा प्रबन्धक का यह कर्तव्य है कि वह परिषद की बैठकों में उपस्थित हो तथा नगर के प्रशासन से सम्बन्धित सभी बुद्धिपूर्ण प्रश्नों का उत्तर दे। छठे, इस व्यवस्था के अधीन नगर प्रबन्धक तथा विभागीय अध्यक्षों को अनिश्चित कार्यकाल सौंपा जाता है। यह व्यवस्था इस कारण की जाती है ताकि एक स्थायी सेवा की स्थापना की जा सके। वैसे परिषद को यह शक्ति है कि वह कभी भी प्रबन्धक को हटा सके तथा प्रबन्धक को यह शक्ति है कि वह कभी भी विभागीय अध्यक्षों को हटा दे।

व्यवस्था में प्रबन्धक का स्थान [Place of Manager in the System]—परिषद प्रबन्धक योजना में प्रबन्धक को प्रशासकीय पिरामिड के शीर्ष पर रखा जाता है। शक्ति की दिशायें विभागीय अध्यक्षों के माध्यम से आगे बढ़ती हैं और नीचे तक जाती हैं जहां कि कर्मचारी होते हैं। शीर्ष पर अन्य प्रशासकों एवं स्टाफ के सदस्यों पर प्रबन्धक द्वारा नियंत्रण एवं समन्वय स्थापित किया जाता है। वह परिषद से अपनी स्थिति एवं शक्तियां प्राप्त करता है। वह दिन प्रतिदिन के कार्यों के सम्पादन के लिए सिटी हॉल के कार्यकर्ताओं पर निर्भर करता है। परिषद के अध्यादेशों एवं प्रस्तावों द्वारा जो नीति तय की जाती है उसे वह वित्तीय प्रबन्ध करने सेवीवर्ग का प्रशासन करने, खरीददारी करने, पुलिस एवं अग्नि रक्षा आदि कार्य करने, जन स्वास्थ्य जन कार्य, जन उपयोगिता आदि को सम्पादित करने में प्रयुक्त करता है।

एक प्रबन्धक की सत्ता का मुख्य स्रोत उसकी वह शक्ति है जिसके आधार पर वह प्रमुख अधिकारियों की नियुक्ति तथा पदविमुक्ति कर सकता है। विभागीय अध्यक्षों के कार्यों की सम्पन्नता का सम्पूर्ण उत्तरदायित्व उसी के कन्धों पर रहता है। भ्रष्टाचार, अकार्य कुशलता, अवहेलना आदि का उत्तरदायित्व मूल रूप से प्रबन्धक पर होता है। वह इन दायित्व को सम्बन्धित विभागीय अध्यक्ष के माध्यम से पूरा करता है। इसके फलस्वरूप उसे यह शक्तियां प्रदान की जाती हैं कि वह जब उचित समझे तभी किसी कार्य को जांच कराये। जो प्रबन्धक अपने साथी कार्यकर्ताओं की कमजोरियों तथा शक्तियों से परिचित रहता है वह अपने विवेकात्मक नेतृत्व के द्वारा तथा हटाने की धमकी देकर निषेधात्मक प्रयासों को अपनाकर वह उन अधिकारियों की योग्यता का अधिक से अधिक लाभ उठा सकता है।

परिषद द्वारा जब प्रशासकीय अधिकारियों के कार्यों पर विचार किया जाता है तो वह केवल सामान्य नीति की दृष्टि से उन पर विचार करती है जबकि दूसरी ओर प्रबन्धक उनके प्रबन्धात्मक विस्तार की ओर भी जा सकता है। यदि किसी विषय में परिषद का कोई सदस्य विभागीय अधिकारी पर गलत प्रभाव डालना चाहता है और यदि वह अधिकारी स्वामीभक्त है तो वह इस बात की सूचना तुरन्त ही प्रबन्धक को देगा। प्रबन्धक द्वारा सम्बन्धित पार्षद को सजग किया जायगा अथवा वह अधिकारी से कहेगा कि परिषद के सदस्य के निर्देशों की वह अवहेलना करे। इस पर जब पार्षद विरोध करे तो अधिकारी द्वारा विषय को प्रबन्धक के पास भेजा जा सकता है।

जब कभी परिषद द्वारा नीतियाँ बनायी जाती हैं अथवा उनमें परिवर्तन किया जाता है तो प्रबन्धक द्वारा उसे उपयुक्त परामर्श प्रदान किया जाता है। कानूनी स्टाफ द्वारा परिषद के लिए जो अध्यादेश तैयार किये जाते हैं उनके सम्बन्ध में प्रबन्धक के आधीन कार्य कर रहे विभागों से पर्याप्त विचार विमर्श कर लिया जाता है। प्रबन्धक या तो प्रतिवेदन प्रस्तुत करके अथवा अन्य किसी प्रकार से नगर के कार्यों की सामान्य दशाओं से परिषद को परिचित रखता है। प्रबन्धक द्वारा परिषद के सामने नीति के विकल्प भी प्रस्तुत किए जा सकते हैं किन्तु इनका अर्थ यह कदापि नहीं है कि वही नीति का निर्माण करता है। वह तो केवल एक स्टाफ का कार्य करता है तथा नीति के सम्बन्ध में आवश्यक तथ्य एवं आकड़े देकर कार्य को सरल बना देता है। परिषद के सदस्यों को यह अधिकार है कि वे प्रबन्धक द्वारा प्रस्तुत किये गये प्रस्तावों को अस्वीकार कर दें अथवा उनको संशोधित रूप में स्वीकार कर लें। प्रबन्धक परामर्श देता है तथा परिषद के सदस्य नीति की स्थापना करते हैं।

पार्षदों एवं प्रबन्धक के बीच यथोचित कार्यवाहक सम्बन्ध दोनों के दिलों में विश्वास रहने पर ही कायम रह सकते हैं। विशेष समस्याओं पर विचार करने के लिए वे परिषद की नियमित बैठकों के अतिरिक्त भी अनौपचारिक बैठकें कर सकते हैं। यदि दोनों के बीच पर्याप्त मतभेद पैदा हो जाये तो प्रबन्धक को झुकना होगा और वह अपना त्यागपत्र दे देगा अथवा उस समय तक प्रतीक्षा करेगा जब तक कि परिषद द्वारा उससे त्यागपत्र न मांगा जाये। इस प्रकार का संघर्ष अधिकांश नगरों में प्रायः प्रति वर्ष उठता है और प्रत्येक बार प्रबन्धक को स्वेच्छा से अथवा बाध्य होकर अपने पद से त्यागपत्र देना होता है।

प्रबन्धक द्वारा सम्पन्न किये जाने वाले कार्यों का पूरा वृत्तान्त मिचीगन राज्य के सागिनों (Saginav) नगर के चार्टर में प्राप्त होता है जिसके संक्शन २८ में यह कहा गया है कि प्रबन्धक का मुख्य कार्य नगर के प्रशासनिय कार्यों का सचालन करना होगा तथा वह परिषद द्वारा बनायी गई नीतियों का सचालन करेगा, शान्ति की व्यवस्था करेगा, स्वास्थ्य की परिस्थितियां उत्पन्न करेगा। इसके साथ ही वह व्यक्ति एवं उनकी सम्पत्ति की भी रक्षा करेगा। प्रबन्धक नगर के अध्यादेशों को, चार्टर को तथा राज्य के कानूनों को प्रभावशाली बनायेगा। वह शहर की आवश्यकताओं से परिषद

को परिचित रखेगा तथा ऐसे प्रतिवेदन एवं सिफारिश प्रस्तुत करेगा जैसे कि वह आवश्यक समझे। वह उन सभी कार्यों को सम्पन्न करेगा जो कि इस चार्टर तथा नगर के अध्यादेशों द्वारा उसे सौंपे जायें। वह परिषद के सम्मुख जाने वाले सभी विषयों के विचार-विमर्श में भाग ले सकता है किन्तु वह मत देने का अधिकार नहीं रखता।

इस योजना में मेयर का स्थान [Place of Mayor in this Plan]—परिषद प्रबन्धक की योजना के आधीन भी मेयर का पद होता है किन्तु वह पद केवल नाम की दृष्टि से मेयर का है, इसमें वह पुराना गौरव तथा शक्तियां निहित नहीं रहती। इस दृष्टि से यह कहना पर्याप्त उपयुक्त रहता है कि मेयर के पुराने नाम के आधीन एक नये कार्यालय का गठन कर दिया गया है। यह योजना जिस मेयर नाम के पदाधिकारी की व्यवस्था करती है वह स्वतन्त्र रूप से निर्वाचित मुख्य कार्यपालिका नहीं होता किन्तु वह बराबर वालों में एक प्रकार से नेता मात्र होता है। मेयर का चयन प्रायः परिषद द्वारा ही अपने में से किया जाता है। कुछ नगरों में उसे जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से चुनने का भी रिवाज है। कुछ नगरों में उस व्यक्ति को मेयर का पद सौंप दिया जाता है जिसे परिषद के निर्वाचन में सर्वाधिक मत प्राप्त हुए हों। जब परिषद को मेयर का चयन करने की स्वतन्त्रता दी जाती है तो इसका यह अर्थ हुआ कि मेयर बनने वाला व्यक्ति परिषद का नेता ही होगा। मेयर की आय परिषद के अन्य सदस्यों की आय से अधिक होती है। उसका मुख्य कार्य परिषद की अध्यक्षता करना है। वह समारोहों में भी अध्यक्ष के रूप में कार्य करता है।

प्रबन्धक योजना के अन्तर्गत मेयर के पद को इतना हीन बना दिया जाता है कि वह प्रबन्धक की शक्तियों को चुनौती देने की स्थिति में नहीं होता। यदि मेयर के पद पर कोई प्रभावशील व्यक्तित्व आ जाये तो वह नीतियों को निर्धारित करने में निश्चित रूप से भाग ले सकता है। साथ ही जनता को भी उसकी स्वीकृति के लिए तैयार कर सकता है किन्तु दूसरी ओर यदि मेयर प्रभावहीन व्यक्तित्व वाला व्यक्ति है तो वह परिषद के अन्य सदस्यों में से ही एक होगा, इसके अतिरिक्त और कुछ भी नहीं। कुछ नगरों में मेयर उन सीमाओं में रह कर कार्य करने से मना कर देता है जो कि उन पर लगाई गई है और इस प्रकार वह प्रबन्धक के साथ विरोधपूर्ण सम्बन्ध पैदा कर लेता है।

परिषद का स्थान [Place of the Council]—परिषद-प्रबन्धक योजना में परिषद तथा प्रबन्धक दोनों ही नगर सरकार के आधार स्तम्भ हैं। यदि इन दोनों की स्थिति एवं शक्तियों का तुलनात्मक अध्ययन किया जाये तो तुरन्त ज्ञात हो जायेगा कि परिषद का स्थान अपेक्षाकृत अधिक महत्वपूर्ण है। परिषद द्वारा ही प्रबन्धक को नियुक्त किया जाता है और वह जब भी चाहे तब उसे हटाने की शक्ति रखती है। परिषद द्वारा नीति का नियंत्रण किया जाता है। एक नगर के प्रशासन का रूप एवं स्तर बहुत कुछ वहां की परिषद की प्रकृति पर निर्भर करता है। परिषद द्वारा जो लक्ष्य निर्धारित कर दिये जाते हैं तथा प्रक्रियाओं का जो रूप निश्चित कर दिया

जाता है, प्रबन्धक को उनके विरुद्ध निर्णय लेने अथवा व्यवहार करने का कोई अधिकार नहीं होता। परिषद के सदस्यों की संख्या सात या पांच होती है। यह एक प्रकार से छोटा निकाय होता है। कई नगरों में इसके सदस्यों का चुनाव बिना किसी पक्षपात के ही किया जाता है।

सागिनाव (Saginow) परिषद ही एक मात्र ऐसी परिषद है जिसमें नौ सदस्य होते हैं। इन सदस्यों का कार्यकाल प्रतिराव करता है। यह अपने सदस्यों में से ही एक को मेयर चुन लेती है। मेयर परिषद की बैठकों की अध्यक्षता करता है तथा अन्य सदस्यों की भांति ही बोल सकता है तथा मत-दान कर सकता है। सख्या का बहुमत गणपूर्ति के लिए आवश्यक माना जाता है तथा किसी भी अध्यादेश को तभी स्वीकृत समझा जायेगा जबकि नौ में से पांच सदस्य उसके पक्ष में मतदान करें। 'परिषद' प्रबन्धक की नियुक्ति करती है तथा उसे हटा भी सकती है। किन्तु जब कभी परिषद द्वारा इस शक्ति का प्रयोग किया जाता है तो प्रबन्धक को अपना पक्ष प्रस्तुत करने का अवसर भी प्रदान किया जा सकता है। इस प्रकार यदि प्रबन्धक मांग करे तो परिषद उसे हटाने से पूर्व केवल निलम्बित (Suspend) कर देती है और उसे निलम्बनकाल में वेतन भी प्रदान किया जाता है। परिषद को वित्तीय क्षेत्र में अनेक शक्तियां प्राप्त हैं। वह बजट को स्वीकार करती है, विनियोग बनाती है, करों की मात्रा निश्चित करती है, तथा यह धन उधार लेने की तथा बॉण्ड प्रसारित करने की शक्ति भी प्रदान कर सकती है।

कुल मिला कर यदि प्रबन्धक की स्थिति को देखा जाये तो वह एक स्वेच्छाचारी की नहीं है वरन् उसको प्रत्येक कार्य उन सीमाओं में रह कर करना होता है जो कि परिषद द्वारा लगाई गई हैं अथवा चार्टर या राज्य के कानूनों द्वारा निश्चित कर दी गई हैं। यह योजना जब लागू की गई थी तो इसके आलोचकों ने इसे तानाशाही व्यवस्था का नाम दिया और प्रबन्धक का एक स्वेच्छाचारी अधिकारी बताया। वैसे यह आलोचना वस्तु स्थिति को देखते हुये सही नहीं मानी जा सकती क्योंकि जो अधिकारी एक ऐसे निकाय का मातहत है जो कि मतदाताओं के प्रति उत्तरदायी है वह कभी भी तानाशाह या स्वेच्छाचारी नहीं बन सकता। कई बार यह भी आशंका व्यक्त की जाती है कि प्रबन्ध प्रशासनिक सिफारिशों के माध्यम से परिषद को ऐसे मार्ग की ओर प्रेरित कर सकता है जो कि परिषद-प्रबन्धक योजना को उलट कर प्रबन्धक-परिषद योजना का रूप प्रदान कर दे। दूसरी ओर यह भी हो सकता है कि परिषद द्वारा प्रबन्धक को उसका उपयुक्त स्तर प्रदान न किया जाये और उसकी शक्तियों को केवल नाम मात्र की छोड़ कर प्रशासन के क्षेत्र में अतिशय रूप से हस्तक्षेप किया जाये। परिषद प्रबन्धक योजना के सम्बन्ध में अनेक ऐसी ही आशंकायें तथा संदेह उठते ही रहते हैं। इस योजना के सर्वश्रेष्ठ एवं सर्वाधिक लाभ केवल ऐसी स्थिति में ही प्राप्त हो सकते हैं जब कि परिषद सदस्यों के रूप में उच्च व्यक्तित्व प्रवेश करें तथा प्रबन्धक भी एक प्रभावशाली व्यक्ति हो। परिषद के सदस्य अत्यन्त कार्यरत तथा साधारण ज्ञान वाले व्यक्ति होते हैं। यदि उनको प्रबन्धकों द्वारा उपयुक्त निर्देशन प्रदान नहीं किया गया तो यह निश्चित है कि वे नीति सम्बन्धी निर्णय वांछित रूप में नहीं ले

सकेंगे। होना यह चाहिये कि जब कभी प्रबन्धक यह सोचे कि परिषद द्वारा लिया जाने वाला निर्णय उपयुक्त नहीं है तो वह अपनी राय परिषद के सामने रखे तथा यह भी बताये कि सही अर्थों में क्या निर्णय लिया जाना उचित रहेगा। यदि परिषद उसकी राय को न माने तो प्रबन्धक को परिषद के निर्णय का समर्थन करना चाहिये। इस प्रकार अमरीकी परिषद-प्रबन्धक योजना में परिषद को अधिक महत्वपूर्ण स्थान प्राप्त है।

इस योजना में जन-सम्पर्क (Public Relations in this Plan)— परिषद-प्रबन्धक योजना के अन्तर्गत जनता से प्रशासन को निरन्तर सम्पर्क बनाये रखना होता है। इसका कारण यह है कि केवल यही पर्याप्त नहीं है कि प्रबन्धक प्रशासन का अपना कार्य करे किन्तु इसके साथ ही जनता को भी यह जानकारी प्राप्त होनी चाहिये कि कुछ कार्य सम्पन्न किये जा रहे हैं। नगर के प्रबन्ध को केवल कागजी कार्यवाही के आधार पर ही संचालित नहीं किया जा सकता इसके लिये यह भी जरूरी होता है कि संबंधित जनता प्रशासन के कार्यों की जानकारी रखे। जब कभी जनता नगर सरकार के कार्यों के सम्बन्ध में हीनता की भावना अपनाती है या उनका कम मूल्यांकन करती है तो इसके पीछे कई एक कारण बन जाते हैं। इनमें प्रथम महत्वपूर्ण कारण यह है कि जनता के सामने उन कार्यक्रमों को प्रभावशाली रूप से प्रस्तुत नहीं किया जाता जो चल रहे हैं, साथ ही परिषद द्वारा लिये गये निर्णयों को भी स्पष्ट नहीं किया जाता। जैसे जो परिषद अपेक्षाकृत कमजोर होती है वह अपने आपको दबाव समूहों (Pressure groups) के द्वारा प्रभावित होने देती है किन्तु एक शक्तिशाली परिषद प्रबंधक द्वारा प्रस्तुत की गई सिफारिशों पर अच्छी प्रकार विचार करती है तथा स्वयं का मार्ग अपनाती है। वह इस तथ्य को जनता के सामने भी सिद्ध करना चाहती है।

परिषद के पीछे सदैव मतदाताओं का एक समूह रहता है जो कि नीति से संबंधित निर्देशनों एवं जानकारियों की प्रतीक्षा करता रहता है। कोई भी नीति विभागीय सुझावों से प्रारम्भ हो सकती है। इसे प्रबन्धीय कार्यालय में प्रस्तावित किया जा सकता है। वह अध्यादेश द्वारा कार्यों में अनुवादित की जा सकती है किन्तु इन सभी स्थितियों की सूचना जनता को दी जानी चाहिये। जब कभी नगर के विकास के लिये एक मास्टर-प्लान लागू किया जाय या करों से सम्बन्धित एक नई नीति प्रारम्भ की जाये अथवा उपयोगी सेवाओं का विस्तार किया जाये तो इन सबके प्रति जनता की प्रतिक्रिया को देखा जाना चाहिये। नगर सरकार के कार्यों की सूचनायें समाचार-पत्रों में प्रायः कम आती हैं। रेडियो तथा टेलीविजन के संवाददाताओं द्वारा भी प्रबन्धक, विभागीय अध्यक्ष एवं सहायक आदि से निकटतम सम्पर्क नहीं रखा जा सकता। दूसरी ओर यह स्थिति भी स्वाभाविक है कि यदि पुलिस विभाग के किसी अधिकारी के विरुद्ध भ्रष्टाचार के आरोप हैं तो प्रबन्धक यह चाहेगा कि वह समाचार-पत्र को यह न बताये कि इसे क्या छापना चाहिये और क्या नहीं छापना चाहिये। जब कोई समाचार-पत्र किसी विशेष विभाग में रुचि लेने लगता है तो उसका दृष्टिकोण भी पक्षपातपूर्ण बन जाता है। जो समाचार उसमें प्रकाशित होते हैं वे भी पक्षपातपूर्ण होते हैं। ऐसी स्थिति को दूर

करने के लिये प्रबन्धक को चाहिये कि प्रेस, रेडियो, टेलीविजन आदि के साथ व्यक्तिगत सम्पर्क स्थापित करे तथा इनमें कोई भी समाचार-पत्र आने से पूर्व उसकी स्वीकृति ली जाये।

जनसम्पर्क का एक अन्य माध्यम जो कि वर्तमान समय में अधिक विकसित होता जा रहा है वह यह है कि श्रमिकों के संगठन बन रहे हैं और नगर प्रबन्ध को इनके साथ सकारात्मक सम्बन्ध रखने होते हैं। नगरपालिका के कर्मचारी अधिक से अधिक संगठित हो रहे हैं। मजदूरों के नगरपालिका प्रशासन में अपने हित होते हैं। उदाहरण के लिये नगर कर्मचारी यह जानना चाहता है कि परिषद-प्रबन्धक-योजना में उसका रोजगार कितना स्थायी है तथा उसे प्राप्त होने वाला वेतन कितना पर्याप्त है। इस प्रकार व्यावसायिक समूह एवं नागरिक संस्थायें तथा मजदूर संघ नगर के प्रशासन पर निरन्तर देख-रेख रखते हैं। अमरीकी राजनीति में महिलाओं का एक विशेष स्थान है। महिला मतदाताओं की लीग जैसे सामान्य हित समूह स्थानीय सरकार की क्रियाओं को प्रभावित करते हैं इसकी ओर प्रबन्धक का पर्याप्त ध्यान रहता है। महिलाओं के वर्ग, नागरिक जीवन को अनेक प्रकार से प्रभावित करते हैं क्योंकि इनको जन-स्वास्थ्य और कल्याण पार्क तथा मनोरंजन, नियोजन एवं सौन्दर्यीकरण आदि में पर्याप्त रुचि रहती है। नगरपालिकाओं द्वारा हाईस्कूल की शिक्षा का प्रबन्ध किया जाता है। उसके फलस्वरूप छोटी उम्र वाले बालकों का नगरपालिका के कार्यों में रुचियुक्त बनाया जा सकता है। कुछ प्रबन्धक अपनी योजनाओं एवं विचारों को विद्यार्थियों के सामने रख कर उनकी उत्सुकता को जागरूक करते हैं। विद्यार्थी जो कुछ भी सीखते हैं वे उसको अपने घरों तक पहुँचाते हैं।

एक प्रभावशाली प्रबन्ध के लिये नागरिकों का योगदान प्रथम एवं अन्तिम महत्वपूर्ण तत्व है। नागरिकों के समर्थन के बाद ही होम रूल चार्टर या अथवा ऐच्छिक कानून वाले चार्टर का स्वीकार किया जाता है किन्तु एक बार यह अपना लिया जाता है तो नागरिकों को नगर-परिषद में योग्य प्रतिनिधि भेजने के लिए सक्रिय होना पड़ता है। किसी भी नगर में चार्टर का अपनाने के लिये किया जाने वाला आंदोलन एक प्रारम्भ ही कहा जा सकता है। एक के बाद एक चुनाव करने के बाद मतदाता इतना जागरूक हो जाता है कि वह ऐसी परिषद का सदस्यों से चयन कर लेता है जो कि नीति निर्माण के कार्य को भली प्रकार सम्पन्न कर सके। निर्वाचन की पद्धति चाहे कैसी भी हो, चाहे वह निर्वाचन पूरे क्षेत्र को मिला कर किया जाये अथवा वार्ड व्यवस्था को अपनाया जाये, चाहे वह पक्षपातपूर्ण हो अथवा निष्पक्ष रूप से हो किन्तु प्रबन्धक के प्रशासन का भविष्य एवं उसके कार्यों का भविष्य बहुत कुछ परिणामों पर निर्भर करता है। कई एक निष्पक्ष मतदाताओं के संगठन बन जाते हैं जो कि नागरिकों को नगरपालिका के विषय में सूचित करते रहते हैं। वे एक प्रकार से ऐसा वातावरण तैयार करते हैं जिसमें कि नेताओं का विकास हो सके तथा ईमानदार उम्मीदवारों को पर्याप्त समर्थन मिल सके, प्रबन्धक को राजनैतिक बुराईयों से बचाया जा सके तथा दीर्घकालीन नीति के विचारों को प्रोत्साहित किया जा सके, आदि-आदि।

सकेंगे। होना यह चाहिये कि जब कभी प्रबन्धक यह सोचे कि परिषद द्वारा लिया जाने वाला निर्णय नयुक्त नहीं है तो वह अपनी राय परिषद के सामने रखे तथा यह भी बताये कि सही अर्थों में क्या निर्णय लिया जाना उचित रहेगा। यदि परिषद उसकी राय को न माने तो प्रबन्धक को परिषद के निर्णय का समर्थन करना चाहिये। इस प्रकार अमरीकी परिषद-प्रबन्धक योजना मे परिषद को अधिक महत्वपूर्ण स्थान प्राप्त है।

इस योजना में जन-सम्पर्क [Public Relations in this Plan]— परिषद–प्रबन्धक योजना के अन्तर्गत जनता से प्रशासन को निरन्तर सम्पर्क बनाये रखना होता है। इसका कारण यह है कि केवल यही पर्याप्त नहीं है कि प्रबन्धक प्रशासन का अपना कार्य करे किन्तु इसके साथ ही जनता को भी यह जानकारी प्राप्त होनी चाहिये कि कुछ कार्य सम्पन्न किये जा रहे हैं। नगर के प्रबन्ध को केवल कागजी कार्यवाही के आधार पर ही संचालित नहीं किया जा सकता इसके लिये यह भी जरूरी होता है कि सबंधित जनता प्रशासन के कार्यों की जानकारी रखे। जब कभी जनता नगर सरकार के कार्यों के सम्बन्ध में हीनता की भावना अपनाती है या उनका कम मूल्यांकन करती है तो इसके पीछे कई एक कारण बन जाते हैं। इनमे प्रथम महत्वपूर्ण कारण यह है कि जनता के सामने उन कार्यक्रमों को प्रभावशाली रूप से प्रस्तुत नहीं किया जाता जो चल रहे हैं, साथ ही परिषद द्वारा लिये गये निर्णयों को भी स्पष्ट नहीं किया जाता। जैसे जो परिषद अपेक्षाकृत कमजोर होती है वह अपने आपको दबाव समूहों (Pressure groups) के द्वारा प्रभावित होने देती है किन्तु एक शक्तिशाली परिषद प्रबंधक द्वारा प्रस्तुत की गई सिफारिशों पर अच्छी प्रकार विचार करती है तथा स्वय का मार्ग अपनाती है। वह इस तथ्य को जनता के सामने भी सिद्ध करना चाहती है।

परिषद के पीछे सदैव मतदाताओं का एक समूह रहता है जो कि नीति से सबंधित निर्देशनों एवं जानकारियों की प्रतीक्षा करता रहता है। कोई भी नीति विभागीय सुझावों से प्रारम्भ हो सकती है। इसे प्रबन्धीय कार्यालय में प्रारम्भित किया जा सकता है। यह अध्यादेश द्वारा कार्यों में अनुवादित की जा सकती है किन्तु इन सभी स्थितियों की सूचना जनता को दी जानी चाहिये। जब कभी नगर के विकास के लिये एक मास्टर-प्लान लागू किया जाये या करों से सम्बन्धित एक नई नीति प्रारम्भ की जाये अथवा उपयोगी सेवाओं का विस्तार किया जाये तो इन सबके प्रति जनता की प्रतिक्रिया को देखा जाना चाहिये। नगर सरकार के कार्यों की सूचनायें समाचार–पत्रों में प्रायः कम आती हैं। रेडियो तथा टेलीविजन के संवाददाताओं द्वारा भी प्रबन्धक, विभागीय अध्यक्ष एवं सहायक आदि से निकटतम सम्पर्क नहीं रखा जा सकता। दूसरी ओर यह स्थिति भी स्वाभाविक है कि यदि पुलिस विभाग के किसी अधिकारी के विरुद्ध भ्रष्टाचार के आरोप हैं तो प्रबन्धक यह चाहेगा कि वह समाचार–पत्र को यह न बताये कि इसे क्या छापना चाहिये और क्या नहीं छापना चाहिये। जब कोई समाचार–पत्र किसी विशेष विभाग में रुचि लेने लगता है तो उसका दृष्टिकोण भी पक्षपातपूर्ण बन जाता है। जो समाचार उसमें प्रकाशित होते हैं वे भी पक्षपातपूर्ण होते हैं। ऐसी स्थिति को दूर

करने के लिए प्रबन्धक को चाहिए कि वे। रेडियो, टेलीविजन आदि के साथ व्यक्तिगत सम्पर्क स्थापित करें तथा इनमें कोई भी समाचार-पत्र आने से पूर्व उसकी स्वीकृति ली जाय।

जनसम्पर्क का एक अन्य माध्यम जो कि वर्तमान समय में अधिक विकसित होता जा रहा है वह यह है कि श्रमिकों के संगठन बन रहे हैं और नगर प्रबन्ध को इनके साथ सहकारात्मक सम्बन्ध रखने होते हैं। नगरपालिका के कर्मचारी अधिक से अधिक सम्बद्ध हो रहे हैं। मजदूरों के नगरपालिका प्रशासन में अपने हित होते हैं। उदाहरण के लिये नगर कर्मचारी यह जानना चाहता है कि भावी प्रबन्धक योजना में उनका रोजगार कितना स्थायी है तथा उसे प्राप्त होने वाला वेतन कितना पर्याप्त है। इस प्रकार व्यावसायिक समूह एवं नागरिक संस्थायें तथा मजदूर संघ नगर के प्रशासन पर निरन्तर देख रेख रखते हैं। स्थानीय राजनीति में महिलाओं का एक विशेष स्थान है। महिला मतदाताओं का योग बड़ा सामान्य हित समूह है जो नगर सरकार की क्रियाओं को प्रभावित करते हैं इनकी ओर प्रबन्धक का यथोचित ध्यान रहता है। महिलाओं के वर्ग, नागरिक जीवन को अनेक प्रकार से प्रभावित करते हैं क्योंकि इनको जन-स्वास्थ्य और कल्याण पार्क तथा मनोरंजन नियोजन एवं शौचीकरण आदि में यथेष्ट रुचि रहती है। नगरपालिकाओं द्वारा हाईस्कूल की शिक्षा का प्रबन्ध किया जाता है। उसके फलस्वरूप इसी उम्र वाले बालकों को नगरपालिका के कार्यों में रुचियुक्त बनाया जा सकता है। कुछ प्रबन्धक अपनी योजनाओं एवं विचारों को विद्यार्थियों के सामने रख कर उनकी उत्सुकता को जागरूक करते हैं। विद्यार्थी जो कुछ भी सीखते हैं वे उसको अपने घरों तक पहुँचाते हैं।

एक प्रभावशाली प्रबन्ध के लिये नागरिकों का योगदान प्रथम तथा अन्तिम महत्वपूर्ण तत्व है। नागरिकों के समर्थन के बाद ही होम रूल चार्टर का अथवा ऐच्छिक कानून वाले चार्टर का स्वीकार किया जाता है किन्तु एक बार यह अपना लिया जाता है तो नागरिकों को नगर-परिषद में योग्य प्रतिनिधि भेजने के लिये सक्रिय होना पड़ता है। किसी भी नगर में चार्टर का अपनाने के लिये किया जाने वाला आंदोलन एक प्रारम्भ ही कहा जा सकता है। एक के बाद एक चुनाव करने के बाद मतदाता इतना जागरूक हो जाता है कि वह ऐसी परिषद का चुनाव कर लेता है जो कि नीति निर्माण के कार्य को भली प्रकार सम्पन्न कर सके। निर्वाचन की पद्धति चाहे कैसी भी हो, चाहे वह निर्वाचन पूरे क्षेत्र को मिला कर किया जाय अथवा वार्ड व्यवस्था को अपनाया जाय, चाहे वह पक्षपातपूर्ण हो अथवा निष्पक्ष रूप में हो किन्तु प्रबन्धक के प्रशासन का भविष्य एवं उसके कार्यों का भविष्य बहुत कुछ परिणामों पर निर्भर करता है। कई एक निष्पक्ष मतदाताओं के संगठन बन जाते हैं जो कि नागरिकों को नगरपालिका के विषय में सूचना करते रहते हैं। ये एक प्रकार से ऐसा वातावरण तैयार करते हैं जिससे कि नेताओं का विकास हो सके तथा ईमानदार उम्मीदवारों को पर्याप्त समर्थन मिल सके, प्रबन्धक को राजनैतिक बुराइयों से बचाया जा सके तथा दीर्घकालीन नीति के विचारों को प्रोत्साहित किया जा सके, आदि-आदि।

व्यवस्था के लाभ
[Advantages of the System]

परिषद-प्रबन्धक व्यवस्था को संयुक्त राज्य अमरीका मे व्यापक रूप से अपनाया गया है और अब भी अपनाया जा रहा है। इसके समर्थन में कई एक तर्क प्रस्तुत किये जाते हैं। पहला तर्क यह है कि शक्तियों को परिषद के हाथों मे केन्द्रित कर दिया जाता है और ऐसा करने पर परिषद अपनी मौलिक तथा-स्वाभाविक स्थिति में आ जाती है। संयुक्त राज्य अमरीका के नगरों ने उन्नीसवीं शताब्दी मे विभाजित तथा अनेकीकृत सरकार के बुरे परिणामों का पर्याप्त अनुभव किया था तथा वह इन अनुभवों को रोकने के लिये शक्तियों का [illegible]

[illegible] विक एक उत्तरदायी प्रशासकीय निकाय बनाकर उसे उसका पुराना सम्मान एवं गौरव प्रदान किया जाये।

इसके अतिरिक्त परिषद में योग्य व्यक्तियों को आकर्षित करने की भी आवश्यकता थी। ऐसे व्यक्तियों को तभी आकर्षित किया जा सकता था जब कि परिषद को महत्वपूर्ण बनाया जाता। जब मेयर, परिषद तथा विभिन्न मण्डलों एवं अधिकारियों को अलग-अलग विभागों के कार्यों के लिये उत्तरदायी ठहरा दिया जाता है तथा वे एक-दूसरे पर प्रतिबन्ध रखने लगते हैं तो नगर के कार्यों के लिए एक उत्तरदायी केन्द्र नहीं बन पाता। जब कुछ विभाग अनावश्यक रूप से विकसित हो जाते हैं तो नगर के हितों को आघात लग सकता है। दूसरी ओर जब मेयर को अत्यधिक प्रभुत्व प्रदान कर दिया जाता है तो यह आशंका भी होने लगती है कि कहीं नगर-स्तर पर तानाशाही न पनप जाये। इन विभिन्न बातों पर विचार करते हुये स्थानीय सरकार के विद्यार्थी एवं सुधारक इस निष्कर्ष पर आये कि नगर सरकार को अच्छा बनाने के लिये यह जरूरी है कि परिषद को पुनः महत्वपूर्ण बनाया जाये। सभी नगरपालिका सम्बन्धी कार्यों को एक हाथ में केन्द्रित करना एकमात्र सम्भव सुझाव था।

इस व्यवस्था का एक दूसरा लाभ यह बताया जाता है कि इससे प्रशासकीय विशेषज्ञता पनपती है। वैसे नगर सरकार के कार्यों का एकीकरण करने का सर्वप्रथम प्रयास आयोग व्यवस्था को अपनाकर किया गया। आयोग व्यवस्था के समर्थक इस दिशा में अग्रसर होने के लिये पर्याप्त दृढ़ थे। उन्होंने परिषद को महत्वपूर्ण बना दिया और उसकी ओर जनता के ध्यान को केंद्रित किया किन्तु इस व्यवस्था के समर्थक उस केन्द्रीयकरण की स्थापना नहीं कर सके जो कि वर्तमान समय की एक प्रमुख विशेषता है। आयोग के वे ही पांच या सात सदस्य सार्वजनिक नीतियां बनाते थे और वे ही उनको क्रियान्वित करते थे। नीति की रचनायें एवं उसका क्रियान्वयन करना दो अलग-अलग कार्य हैं जिनको कि अलग-अलग किया जाना चाहिये था किन्तु इनके बीच कोई अन्तर नहीं किया गया। जैसे एक प्रतिनिधि निकाय सरकारी नीति को

निर्धारित करने के लिए सबसे अधिक उपयुक्त रहता है किन्तु आधुनिक शहरी जीवन पर्याप्त जटिल बन गया है और इसलिए प्रशासकीय कार्यों को सम्पन्न करने के हेतु विशेष प्रशिक्षण एवं योग्यताओं वाले व्यक्तियों की आवश्यकता होती है।

आयोग व्यवस्था ने पृथक, स्थायी एवं विशेष प्रशासकीय स्टाफ की रचना को असम्भव नहीं तो कठिन अवश्य बना दिया। मितव्ययता की दृष्टि से तथा कार्यों की सम्पन्नता में उन्हें स्वतन्त्रता प्रदान करने के लिए निर्वाचित आयुक्तों को ही कई स्थानों पर स्थायी विभागीय अध्यक्षों का कार्य सौंप दिया गया तथा उन्हें कुछ विभागों के संचालन के लिए उत्तरदायी ठहरा दिया गया। इस प्रकार आयुक्तों के ऊपर प्रशासकीय कार्यों का भार पड़ा उनका राजनैतिक विषयों पर भी पर्याप्त ध्यान देना पड़ा, ऐसी स्थिति में सामान्य नीति से सम्बन्धित समस्यायें पृष्ठभूमि में चली गई। कई बार आयुक्त अपने विभाग विभागों के समर्थक एवं रक्षक का कार्य करने लगते हैं और विभागीय लूट व्यवस्था का प्रोत्साहन देते हैं। यह स्थिति आयोग व्यवस्था के आधार व्यवस्थापन एवं प्रशासन से सम्बन्धित कार्यों को एक करने का परिणाम था।

आयोग-व्यवस्था के परिणामस्वरूप जो अनुभव प्राप्त हुए उन्हें ध्यान में रखते हुए परिषद प्रबन्धक योजना में इन दोषों को दूर करने का प्रयास किया गया। जे. एस. मिल (J S Mill) का यह कहना पर्याप्त महत्व रखता है कि सरकार के कार्य को नियन्त्रित करने तथा उसे वास्तव में सम्पन्न करने के बीच पर्याप्त अन्तर रहता है। एक व्यक्ति अथवा निकाय प्रत्येक चीज को नियन्त्रित करने में समर्थ हो सकता है किन्तु वह सम्भवतः प्रत्येक कार्य को कर नहीं सकता। प्रत्येक चीज पर उसका नियन्त्रण जितना अधिक पूर्ण होगा वह व्यक्तिगत रूप से उसे उतना ही कम सम्पन्न कर पाएगा[1] नगर परिषद जनता का एक प्रतिनिधि निकाय होती है इसलिए उसे नगर प्रशासन की नीतियों पर पूरी तरह से नियन्त्रण रखना चाहिए किन्तु यह एक गैर विशेषज्ञ एवं गैर-व्यावसायिक निकाय होता है अतः इसे अपनी सीमाओं का भी ध्यान रखना चाहिए। इसलिए इसका कार्य केवल व्यवस्थापन करना, नियन्त्रण करना, छान-बीन करना, आलोचना करना तथा समन्वय का प्रयास करना है। जहाँ विशेष कुशलता की आवश्यकता होती है उन प्रशासनिक विस्तारों में यदि इसके द्वारा हस्तक्षेप किया गया तो इससे अच्छा स्थानीय सरकार का उद्देश्य ही समाप्त हो जाता है।

परिषद प्रबन्धक योजना का यह एक महत्वपूर्ण उद्देश्य होता है कि यह प्रशासन में विशेषीकरण की स्थापना करे। इसके लिए इस योजना में यह

---

1 "There is a radical distinction between controlling the business of Govt and actually doing it The same person or body may be able to control everything, but cannot possibly do everything, and in many cases its control over everything will be more perfect the less it personally attempts to do"

—*John Stuart Mill*, Representative Govt., Ch. V.

व्यवस्था की जाती है कि परिषद, प्रबन्धक को नियुक्त कर सकती है, नियन्त्रित कर सकती है और उसे हटा सकती है किन्तु इस नियन्त्रण के आधीन रह कर भी प्रबन्धक द्वारा विभागीय अध्यक्षों की नियुक्ति की जाएगी और वही कुल प्रशासन के लिए उत्तरदायी होगा। परिषद अथवा उसका कोई भी सदस्य नगर प्रबन्धक को उसके किसी अधीनस्थ को न तो निर्देश दे सकता है और न ही यह प्रार्थना कर सकता है कि वे किस व्यक्ति को नियुक्त करें, किसको हटाएं तथा प्रशासन को किस प्रकार संचालित करें। जब कभी किसी बात की जांच करनी होती है तो उसे एक विशेष स्थिति माना जाता है किन्तु सामान्य स्थितियों में परिषद एवं उसके सदस्यगण जब कभी प्रशासकीय सेवाओं के सम्बन्ध में कोई कार्य करेंगे तो ऐसा वे केवल नगर-प्रबन्धक के माध्यम से ही कर सकेंगे। यदि कोई परिषद का सदस्य इस भाग के प्रावधानों को तोड़ता है अथवा इस भाग को तोड़ने से सम्बन्धित प्रस्ताव अथवा अध्यादेश पर मतदान करता है तो उसे गलत व्यवहार का दोषी समझा जायेगा और उसे परिषद की सदस्यता से हटाया जा सकता है। इस प्रकार के प्रावधानों द्वारा प्रशासन में व्यक्तिगत एवं पक्षपातपूर्ण राजनीति को अलग रखने का प्रयास किया गया। वैसे चार्टर के इस भाग में जिस भाषा का प्रयोग किया जाता है वह कुछ कड़ी प्रतीत होती है किन्तु इसके उद्देश्यों एवं महत्व को देख कर उसे न्यायोचित ठहराया जाता है। यह कहा जाता है कि चार्टर में केवल शब्दों को देना ही पर्याप्त नहीं है, उनको वास्तविक व्यवहार में भी क्रियान्वित किया जाना चाहिए।

इस व्यवस्था का एक तीसरा लाभ यह बताया जाता है कि इसमें परिषद को व्यापक नियन्त्रण की शक्तियां प्राप्त होती हैं। शक्तियों के एकीकरण एवं प्रशासनिक विशेषीकरण से भी आगे बढ़ कर यह योजना नगर प्रशासन में कुछ नवीनतायें लाती है। यह परिषद को प्रबन्धक के रूप में एक ऐसा व्यक्ति चुनने का अवसर प्रदान करती है जो कि सर्वाधिक योग्यताओं वाला एवं अनुभवी प्रशासक है तथा उस वेतन पर देशभर में प्राप्त हो सकता है। इस योजना के अन्तर्गत विशेषज्ञ एवं व्यावसायिक प्रशासनिक पहलुओं पर जोर देते हुए यह व्यवस्था की जाती है कि प्रबन्धक द्वारा जो विभागीय अध्यक्ष नियुक्त किए जाएं वे भी पर्याप्त योग्य एवं समर्थ हों। इस व्यवस्था में प्रबन्धक एवं उसके प्रमुख अधीनस्थ अधिकारी परिषद की बैठकों में उपस्थित होते हैं जिनके फलस्वरूप परिषद उनसे निरन्तर सम्बन्ध बनाए रखती है। परिषद की बैठकों में प्रबन्धक एवं विभागीय अध्यक्ष अपना परामर्श प्रदान करते हैं, प्रश्नों का उत्तर देते हैं और आलोचनाओं का सामना करते हैं। जो परिषद जनता को यथासम्भव श्रेष्ठ सेवायें प्रदान करना चाहती है उसके लिए परिषद प्रबन्धक योजना द्वारा एक श्रेष्ठ रूप से प्रशिक्षित, अधिक एकीकृत एवं अधिक उत्तरदायी प्रशासनिक संगठन प्रदान किया जाता है जो आयोग व्यवस्था, शक्तिशाली मेयर योजना अथवा अमरीकी नगरों की किसी भी पुरानी योजना द्वारा प्रदान नहीं किया जाता।

यद्यपि यह व्यवस्था पूर्णता का दावा नहीं करती किन्तु फिर भी वर्तमान दशाओं के आधीन जो सम्भव है उन साधनों तथा प्रेरकों को प्रदान

करके यह नगर को सर्वश्रेष्ठ प्रशासन प्रदान करने का प्रयास करती है। परिषद प्रबन्ध योजना मे परिषद के गैरविशेषज्ञ प्रतिनिधियों की सामान्य बुद्धि एवं स्थानीय राजनैतिक ज्ञान को प्रशासन के स्थायी विशेषज्ञता की कुशलता एवं प्रशिक्षण के साथ मिला दिया जाता है। ऐसा करते हुए भी यह विशेषज्ञों को परिषद के माध्यम से सार्वजनिक नियन्त्रण के अधीन रखती है तथा इस प्रकार अनुत्तरदायी स्थानीय नौकरशाही के विकास को रोकती है। यह व्यवस्था परिषद को नगर प्रबन्धक के रूप मे एक ऐसा व्यक्ति प्रदान करती है जिसके माध्यम से वह सम्पूर्ण नगर प्रशासन को समन्वित कर सके।

मुख्य प्रशासक सदैव ही परिषद के नियन्त्रण का विषय होता है। यह इस व्यवस्था का एक मूल्यवान तथ्य है। यह कहा जाता है कि परिषद प्रबन्धक व्यवस्था वाले नगरों में परिषद एवं मुख्य कार्यपालिका के बीच ऐसा कोई संघर्ष नहीं होता जो कि शक्तिशाली मेयर वाले नगरो मे पाया जाता है। यदि इन दोनो के बीच सहयोग एवं एकरूपता नही है तो नगर प्रबन्धक को अपना पद छोड़ देना होगा तथा वह जितनी जल्दी ऐसा करले उतना ही अच्छा है। जब परिषद को यह मालूम होता है कि वह प्रबन्धक पर पूरा नियन्त्रण रखती है तो उसे प्रबन्धक को पर्याप्त शक्तियां सौंपने मे तथा अधिक जटिलतापूर्ण विनियमो के द्वारा उसके हाथो को बाधने की अपेक्षा प्रशासनिक प्रक्रियाओं मे पर्याप्त स्वतन्त्रता देने मे वह कोई सकोच नहीं करती। इस सबके परिणामस्वरूप प्रशासन में एक लोचशीलता आ ती है तथा वह सरलतापूर्वक सचालित होने लगता है किन्तु ऐसा अमरीकी नगरों के प्रशासन मे कभी भी नहीं हुआ।

सन् १६४० मे परिषद प्रबन्धक व्यवस्था द्वारा प्रशासित नगरो का एक व्यवस्थित अध्ययन किया गया था। इस अध्ययन के परिणामस्वरूप जो निष्कर्ष निकाले गये उनके अनुसार इस व्यवस्था के अनेक लाभ सामने आये। प्रथम, इससे पक्षपातपूर्ण रवैया कम पनपता है तथा गुटबन्दी का प्रभाव अधिक नहीं हो पाता। दूसरे, प्रशासकीय सगठन मे सुधार हो जाता है और वह अधिक कुशलता के साथ अपने दायित्वो को सम्पन्न करने लगता है। तीसरे, सेवायें अधिक अच्छी प्रकार से सम्पन्न की जाती हैं तथा उन पर नियन्त्रण भी भली प्रकार रखा जा सकता है। चौथे, इस व्यवस्था मे पनपने वाला नेतृत्व जन-कल्याण की भावना से प्रेरित रहता है। पाचवे, परिषद का सम्मान एव गौरव अधिक बढ़ जाता है। छटे, प्रशासन मे विशेषज्ञता का पुट अधिक आ जाता है। सातवें, नगर सरकार का योगदान अधिक व्यापक एव प्रभावपूर्ण बन जाता है। आठवें, इकाइयों की सख्या कम होने के कारण उनके सचालन मे होने वाले व्यय की मात्रा भी कम रहती है। इस प्रकार परिषद प्रबन्धक योजना एक उपयोगी एवं प्रभावशील योजना है जिसके द्वारा अमरीकी नगरों का प्रशासन कुशलता, ईमानदारी, शीघ्रता, उत्तरदायित्व, सघर्षाभाव आदि के साथ किया जा सकता है।

व्यवस्था के दोष

[Disadvantages of the System]

परिषद प्रबन्धक योजना के उपर्युक्त लाभों को देखने के बाद यह

स्पष्ट हो जाता है कि इस योजना को अमरीकी नगरों में इतना अधिक समर्थन क्यों प्रदान किया जाता है तथा व्यावहारिक रूप में अपनाने के लिए यह इतनी लोकप्रिय क्यों है। इतने पर भी यह अध्ययन उस समय तक पूर्ण नहीं माना जा सकता जब तक कि इसके दूसरे पक्ष पर भी विचार न कर लिया जाये। परिषद-प्रबन्धक योजना के विरुद्ध भी कुछ तर्क प्रस्तुत किये जाते हैं। इन तर्कों में से कुछ ऐसे हैं जिनकी सत्यता को अस्वीकार नहीं किया जा सकता। इस योजना की आलोचना करते हुए सर्वप्रथम यह कहा जाता है कि यह स्वेच्छाचारी है, अप्रजातांत्रिक है तथा अमरीकी चरित्र के अनुरूप नहीं है। इस प्रकार के तर्क उस समय बड़ी मात्रा में प्रस्तुत किये गये जब कि इस योजना को प्रारम्भ ही किया जा रहा था। इन तर्कों का आधार यह था कि प्रजातन्त्रात्मक व्यवस्था के लिए मुख्य कार्यपालिका का निर्वाचित होना अत्यन्त आवश्यक है। यदि मुख्य कार्यपालिका जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित नहीं है तो वह व्यवस्था और कुछ भी कही जा सकती है किन्तु प्रजातन्त्रात्मक नहीं। इस प्रकार ये तर्क प्रजातन्त्र को उसके ऊपरी रूप में ही देखते हैं, उसकी आत्मा को नहीं समझ पाते। प्रजातन्त्र अपने व्यापक अर्थ में केवल इन्हीं परिधियों में सीमित नहीं रहता वरन् उसके मौलिक सिद्धान्तों का क्षेत्र और भी अधिक व्यापक है। ऐसी स्थिति में परिषद-प्रबन्धक योजना को केवल इसी आधार पर अप्रजातन्त्रात्मक नहीं कहा जा सकता कि उसकी मुख्य कार्यपालिका प्रत्यक्ष रूप से जनता द्वारा निर्वाचित नहीं है। यदि देखा जाये तो नगर प्रबन्धक जनता के प्रतिनिधियों के प्रति उत्तरदायी रहता है तथा उन्हीं के प्रसाद पर्यन्त अपने पद पर कार्य करता है। उसका व्यक्तित्व परिषद के व्यक्तित्व का एक भाग है पृथक नहीं।

इस योजना के विरुद्ध एक दूसरा तर्क यह दिया जाता है कि यह मजदूरों के विरुद्ध है। यदि व्यक्तिगत रूप से देखा जाये तो प्रतीत होता है कि इस प्रकार की आलोचना आधारहीन है। इस योजना के प्रति जब मजदूर विरोधी होने का आरोप लगाया गया था, उस समय परिषद-प्रबन्धक योजना को चेम्बर आफ कामर्स तथा व्यावसायिक समूह का समर्थन प्राप्त था और इसीलिए इसे व्यापारियों की समर्थक सरकार का रूप माना जाता था। अतीत काल में मजदूर वर्ग के लोग इस प्रकार के संगठन को संदेह की नजर से देखते थे। ऐसी स्थिति में यह स्वाभाविक था कि इस सरकार द्वारा किये गये प्रस्तावों का श्रमिकों द्वारा विरोध किया जाता। इस व्यवस्था को मजदूर विरोधी मानने का एक दूसरा आधार यह भी था कि मजदूरों द्वारा व्यवसायवाद (Professionalism) को रूढ़िवादी माना जाता है। यह वस्तु-स्थिति को यथावत् बनाये रखना चाहते हैं। इनको नगरपालिका के कर्मचारियों की स्थिति में किये गये किसी भी परिवर्तन के प्रति भय रहता है।

तीसरे, इस योजना को छोटे नगरों के लिए अनुपयुक्त एवं अनावश्यक बताया जाता है। यह कहा जाता है कि इसे केवल बड़े प्रदेशों में ही अपनाया जा सकता है, छोटे प्रदेशों में नहीं क्योंकि वहां प्रबन्धक को करने के लिए पर्याप्त कार्य ही नहीं मिल पायेगा। यह आलोचना तार्किक एवं सैद्धान्तिक रूप से कुछ प्रभावशील लगते हुए भी व्यावहारिक रूप में अपनी

पूर्ववर्तियों की भांति सत्य से दूर है। ऐसे उदाहरणों की कमी नहीं है जहां कि पांच हजार से भी कम की जनसंख्या वाले प्रदेशों को इस योजना के द्वारा प्रशासित किया जा रहा है। यह प्रशासन सफलतापूर्ण है।

यह योजना एक अन्य प्रकार से भी आलोचना का पात्र बनती है। यह कहा जाता है कि शक्तिशाली प्रबन्धक-योजना के अन्तर्गत राजनैतिक नेतृत्व को विकसित होने के जो अवसर प्राप्त हो पाते हैं व यहां इस योजना के आधीन नहीं हो पाते। ज्यों ज्यों एक नगर का आकार बढ़ता जाता है त्यों त्यों उससे वांछित सेवाओं की मात्रा भी बढ़ती जाती है और साथ ही अच्छे नेतृत्व की उपयोगिता भी बढ़ जाती है किन्तु यह नेतृत्व परिषद-प्रबन्धक योजना में नहीं पनप पाता। सम्भवतः यही कारण है कि पांच लाख से अधिक जनसंख्या वाले प्रदेशों को इस योजना द्वारा प्रशासित नहीं किया जाता। तर्कों की एक अन्य शृंखला द्वारा यह सिद्ध करने का प्रयास किया जाता है कि मुख्य कार्यपालिका को जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित होना चाहिए। यह कहा जाता है और बहुत कुछ सच भी है कि वर्तमान परिस्थितियों में कार्यपालिका का नेतृत्व प्रदान करना चाहिए। व्यवस्थापिका शाखा के अंशकालीन कार्यकर्ता आवश्यक मात्रा में प्राप्त आंकड़ों को, गठित तत्वों को, तथा कार्यों को समालन में और उनकी पुनरीक्षा करने में असमर्थ रहते हैं। यही कारण है कि बजट तैयार करने का कार्य, कार्यपालिका को सौंप दिया गया है। बजट के माध्यम से वह वर्ष भर के नीति से सम्बंधित विषयों पर नियन्त्रण रखती है।

वैसे नीति एवं प्रशासन एक दूसरे के साथ गुथे हुए विषय हैं। तर्क यह प्रस्तुत किया जाता है कि मतदाताओं को उन पर प्रत्यक्ष रूप से नियन्त्रण रखना चाहिए जो कि नीति बनाते हैं अर्थात् उनको नीति निर्माता मुख्य कार्यपालिका का प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचन करना चाहिए। यह सुझाव भी व्यावहारिक मापदण्डों पर खरा नहीं उतरता। चुनी गई मुख्य कार्यपालिका से प्राप्त होने वाले लाभ अनिश्चित रहते हैं किन्तु इसके परिणामस्वरूप जो उलझनें पैदा हो जायेंगी वे स्पष्ट हैं। यही कारण है कि फ्रांस, इंगलैण्ड आदि देशों में मतदाता केवल परिषद का ही चुनाव करते हैं न कि मुख्य कार्यपालिका का। परिषद में जो भी बहुमत दल का नेता होता है वह नगर-पालिका की नीतियों पर एक मान्य नेता बन जाता है। प्रबन्धक को जनता द्वारा निर्वाचित करने से सम्बन्धित तर्क के सम्बन्ध में परिषद प्रबन्धक योजना के पक्षपातियों का यह कहना है कि यह तर्क अनावश्यक है क्योंकि सभी नीति सम्बन्धी निर्णय प्रबन्धक द्वारा नहीं वरन् परिषद द्वारा लिये जाते हैं। यही नहीं, प्रबन्धक द्वारा किये जाने वाले प्रस्तावों से यदि परिषद प्रायः प्रसन्न नहीं रहती तो वह उसे उसके पद से हटा सकती है।

यदि हम शक्तिशाली मेयर वाली योजना पर विचार करके देखें तो पायेंगे कि सिद्धान्त रूप में तो यहां नगरपालिका की नीतियों के सम्बन्ध में मेयर द्वारा नेतृत्व प्रदान किया जाता है किन्तु व्यावहारिक रूप में अनेक मेयर ऐसा करने में असमर्थ रहते हैं अथवा उनको बॉस द्वारा या सरकारी यन्त्र द्वारा ऐसा करने नहीं दिया जाता। परिषद-प्रबन्धक योजना में प्रभाव-

शाली नेतृत्व परिषद के सदस्यों की ओर से आ सकता है। वैसे इस योजना में भी मेयर का पद एक निर्वाचित पद है। वह नगर परिषद का अध्यक्ष तथा नगर का नाममात्र का मुखिया होता है। उसे अन्य पार्षदों की अपेक्षा कुछ अधिक वेतन प्रदान किया जाता है। सब रहते हुए यह सम्भव है कि स्वयं मेयर ही नगर सरकार को नेतृत्व प्रदान करे। इससे कोई खतरा होने की सम्भावना भी नहीं रहती तथा जनता का ध्यान भी मेयर के पद की ओर शीघ्रता से जा सकता है।

परिषद-प्रबन्धक योजना की पांचवीं आलोचना यह की जाती है कि इसमें नीति एवं प्रशासन के बीच पर्याप्त भेद नहीं किया जाता है। इस योजना का संगठन ही इस प्रकार का होता है कि इसमें राजनीति तथा प्रशासन के बीच किसी प्रकार का भेद किया ही नहीं जा सकता। इस योजना के कई एक समर्थक भावनाओं के वशीभूत होकर यह वायदा कर लेते हैं कि इस प्रकार का विभाजन किया जायेगा किन्तु व्यावहारिक कठिनाइयों के फल स्वरूप वे अपने आपको इस वायदे को पूरा करने में असमर्थ पाते हैं। इस योजना के अधीन परिषद द्वारा प्रबन्धक की नियुक्ति की जाती है। परिषद द्वारा इस शक्ति का प्रयोग करते समय प्रत्याशी के राजनैतिक विचारों पर भी ध्यान दिया जाता है। ऐसी स्थिति मे यह स्वाभाविक है कि प्रशासन मे पक्षपात-पूर्ण राजनीति एवं वैयक्तिक सम्पर्कों का हस्तक्षेप हो जायेगा। यदि परिषद द्वारा प्रबन्धक के अधीनस्थों की नियुक्ति करने की शक्ति मे भी हस्तक्षेप किया गया तो प्रशासन के निम्न स्तरों पर भी राजनैतिक प्रभुत्व छा जायेगा। यदि प्रबन्धक के पद पर कोई कमजोर व्यक्ति आ गया तो यह भी सम्भव है कि परिषद द्वारा प्रशासन के विस्तारों में भी हस्तक्षेप किया जाये।

परिषद-प्रबन्धक योजना के समर्थक भी इस बात को स्वीकार करते हैं कि प्रशासन एवं राजनीति के बीच इस व्यवस्था में कोई स्पष्ट विभाजक रेखा नहीं खींची जाती है और न ही खींची जा सकती है किन्तु समर्थकों के मतानुसार ऐसा किया जाना जरूरी भी नहीं है। यह अपने आप मे कोई बुराई नहीं है। एक व्यापक अर्थ में प्रशासन को राजनीति से पृथक नहीं किया जा सकता। प्रशासन का सम्बन्ध नीति से होता है तथा प्रशासक अपने क्षेत्र में विशेषज्ञ होने के कारण प्रशासकीय नीतियों की रचना का, परिषद सदस्यों की अपेक्षा अधिक औचित्य एवं अवसर रखते हैं। किसी मुख्य नीति के सम्बन्ध में निर्णय लेते समय परिषद के सदस्यों को प्रबन्धक तथा अन्य विभागीय अध्यक्षों द्वारा दिये गये परामर्श पर विश्वास करना होता है। छोटे-मोटे नीति सम्बन्धी निर्णयों की शक्ति परिषद द्वारा प्रशासकों को ही हस्तान्तरित कर दी जाती है क्योंकि परिषद के पास ऐसे निर्णय लेने के लिए समय नहीं रहता तथा परिस्थितियों के अनुरूप बनने योग्य लोचशील नीति बनाने मे वह असमर्थ भी रहती है। इसमे सन्देह नहीं कि परिषद-प्रबन्धक योजना के अन्तर्गत नियुक्त अधिकारियों का नीति सम्बन्धी निर्णयों पर अधिक प्रभाव रहता है।

इस योजना का एक छठा दोष यह बताया जाता है कि इसकी सफलता बहुत कुछ पार्षदों एवं मतदाताओं की योग्यता पर निर्भर करती है किन्तु यह आधार बड़ा ही अनिश्चित है तथा इसे प्राप्त करना बड़ा कठिन है।

आयोग व्यवस्था के समर्थक भी इसी आधार को प्राप्त करने के लिए प्रयत्नशील थे किन्तु जब उनको यह ज्ञात हुआ कि चुने गये आयुक्तों का स्तर एवं ज्ञान उससे भी गयाबीता था जो कि पहले चुने जाने वाले परिषद सदस्यों का होता था तो उनको भारी निराशा हुई। परिषद-प्रबन्धक योजना ने यह स्पष्ट कर दिया कि नगर सरकार के रूप में परिवर्तन करने मात्र से ही उन राजनैतिक एवं आर्थिक हितों को नहीं बदला जा सकता जो कि वर्तमान नगर सरकार को प्रभावित किये हुए हैं। जो राजनैतिक संगठन लूट व्यवस्था में नया अपना स्थान बढ़ाने में रत थे वे केवल इसलिए अपनी प्रक्रियाओं को नहीं बदल सकते थे कि सरकार के रूप में प्रबन्धक योजना को अपना लिया गया था। अनेक स्थानों पर परिषदें अब भी दलों के प्रभाव में रहती हैं। केवल कुछ ही उदाहरण ऐसे हैं जहां पर कि निर्दलीय समूहों का परिषद पर प्रभाव रहता है। परिषद के सदस्यों का वेतन बहुत कम होता है। इस प्रकार से वे लोग परिषद में प्रवेश नहीं कर पाते जो कि इसे केवल अपनी जीविका का ही साधन बनाना चाहते हैं। इसका परिणाम यह भी हो सकता है कि केवल ऐसे योग्य लोग ही परिषदों में प्रवेश करें जो कि सार्वजनिक सेवा कार्यों में रुचि लेते हैं तथा करने की सामर्थ्य रखते हैं। इसका एक यह भी प्रभाव हो सकता है कि कम वेतन को देखकर योग्य व्यक्ति परिषद की ओर आकर्षित न हों क्योंकि वे अपनी योग्यता के परिणामस्वरूप कहीं और रह कर अधिक लाभान्वित हो सकते हैं।

परिषद के सदस्यों का जिस प्रकार चुनाव किया जाता है वह भी चुने गये लोगों की प्रकृति को तय करने में महत्वपूर्ण तत्व का कार्य करता है। चुनाव के लिए वार्ड व्यवस्था को दोषपूर्ण माना गया है क्योंकि इसमें मतदाता को अनेक मत प्रदान करने होते हैं जिसके परिणामस्वरूप अनेक कठिनाइयां उत्पन्न हो जाती हैं। जब चुनाव कुल नगर को ही ध्यान में रखकर किया जाता है तो इससे उम्मीदवारों की अच्छी प्रकार से छान-बीन हो जाती है। चुनाव क्षेत्र बड़ा होने के कारण यह स्वाभाविक है कि परिषद का आकार छोटा होगा; साथ ही एक समय में चुने जाने वाले लोगों की संख्या भी कम होगी। यदि निर्वाचन में आनुपातिक प्रतिनिधित्व की स्थापना कर दी जाये तो इससे स्वतंत्र अल्प-संख्यकों को कुछ ऐसे लोग चुनने का अवसर प्राप्त हो जाता है जो कि किसी दल से बंधे नहीं रहते और इस प्रकार परिषद में स्वतन्त्र रूप से वाद-विवाद कर सकते हैं। इसके अतिरिक्त यह भी सुझाया जाता है कि चार्टर के कठोर नियमों द्वारा नियुक्तियों में योग्यता व्यवस्था की स्थापना कर दी जाये, ठेकों तथा चीजों की खरीददारी पर नियन्त्रण रखा जाये एवं कार्यालयों के सम्बन्ध में लूट प्रणाली को समाप्त कर दिया जाये तो स्थिति में पर्याप्त सुधार हो सकता है।

सब कुछ किये जाने के बाद भी परिषद-प्रबन्धक योजना ने नगर परिषदों के सदस्यों की प्रकृति में अधिक अन्तर नहीं किया है किन्तु फिर भी परिषद-प्रबन्धक चार्टर द्वारा जो दशाएं पैदा की गई हैं उनमें रह कर उनका कार्य अपेक्षाकृत अच्छा बन गया है। जब इस प्रकार का चार्टर भली प्रकार से सोच समझकर बनाया जाता है तो उसमें यह व्यवस्था कर दी

जाती है कि नगर परिषद तथा उसके सदस्य प्रशासन से सम्बन्धित विषयों से अपना हाथ खींच कर रखें। वे प्रशासन के सम्बन्ध में जो भी कार्य करना चाहें वह प्रबन्धक के माध्यम से ही कर सकते हैं। जब कभी परिषद के सदस्य प्रबन्धक द्वारा की गई नियुक्तियों के सम्बन्ध में कोई आपत्ति उठाना चाहें तो उनको स्पष्ट तथा खुले रूप में ऐसा करना चाहिए किन्तु किसी भी पार्षद द्वारा प्रशासनिक कार्यों में किये गये अनुचित हस्तक्षेप का विरोध किया जा सकता है और यदि इस विरोध का कोई प्रभाव न हुआ तो वह जनता के सामने कारण स्पष्ट करते हुए अपने पद से त्यागपत्र दे देगा। जिन नगरों में परिषद-प्रबन्धक योजना को पर्याप्त प्रचार एवं शिक्षण के बाद अपनाया जाता है वहां लोकमत अत्यन्त जागरुक बन जाता है। इस लोकमत की पार्षदों द्वारा अवहेलना नहीं की जा सकती तथा जब कभी वे प्रशासनिक विषयों में दखल देना चाहते है तो आगा-पीछा अच्छी प्रकार से सोच लेते हैं।

प्रबन्धक-योजना का एक अन्य दोष यह बताया जाता है कि इसके अन्तर्गत प्रबन्धक की स्थिति अनेक कठिनाइयों से पूर्ण बन जाती है। जब नगर सरकार को इस नई योजना को लागू किया गया तो प्रशिक्षण प्राप्त नगरपालिकाओं को कार्यपालिकाओं का अभाव था। सामान्य रूप से यह बात भी तय नहीं हो पाई थी कि नगर प्रबन्धक के पद पर नियुक्त किये जाने वाले व्यक्ति में क्या योग्यतायें होनी चाहिए। इस योजना का प्रारम्भिक काल एक प्रकार से प्रयोगों का काल था। योग्यतायें निर्धारित की गयी और बदली गई। वेतन तय किया गया किन्तु योग्य व्यक्ति को आकर्षित करने के लिए इसे जब कम पाया गया तो परिवर्तन किया गया। कुछ नगरों में इस योजना की मूल भावना को नहीं समझा गया और बिना योग्यताए देखे ही स्थानीय निवासियों को पद सौंपे जाने लगे। नगर सरकार के प्रशासन को सम्भालने वाले अधिकांश लोग ऐसे थे जो कि पहले से ही राजनीति में थे और शेष भी अपने आपको राजनीति में फंसने से नहीं रोक सके।

परिषद-प्रबन्धक योजना में एक ओर तो ऐसे लोग नियुक्त किये गये जिनके पास अनुभव एवं प्रशिक्षण का अभाव था। दूसरी ओर इन विभिन्न पदाधिकारियों का स्वभाव भी नगर सरकार को संचालित करने के उपयुक्त नहीं था। स्थानीय निकायों का पारस्परिक सम्बन्ध एवं उचित कार्य-संचालन जिस प्रकार के स्वभाव की माग करता था वह अधिकांश नगरों द्वारा प्रदान नहीं किये गये। ऐसे अनेक उदाहरण प्राप्त होते हैं जहा कि परिषद ने प्रबन्धक के कार्यों में हस्तक्षेप करने का प्रयास किया। कुछ ऐसे उदाहरण भी मिलते हैं जहा कि प्रबन्धक ने परिषद पर अनुचित दबाव डाला तथा यह प्रयास किया कि नीति से सम्बन्धित उसके सुझावों को परिषद मान्यता प्रदान करे। प्रत्येक व्यक्ति में इतना धीरज नहीं होता कि वह अपने विचारों को स्वीकृत होने तक प्रतीक्षा कर सके। इसी प्रकार प्रत्येक परिषद भी इतनी समर्थ व योग्य नहीं होती कि विशेषज्ञों की राय को सहर्ष एवं तुरन्त स्वीकार कर ले। इन दो विरोधी, परिभिन्न एवं असमलग्न चरित्रों के परिणामस्वरूप परिषद-प्रबन्धक योजना में गुटबन्दी तथा संघर्ष की स्थिति पैदा हो जाती है।

इस योजना के स्वाभाविक दोषों के परिणामस्वरूप ही अनेक प्रबन्धकों को अपनी स्वयं की कोई गलती न होते हुए भी असफलता का सामना करना

पड़ा। प्रबन्धक जब अपना पद सम्भालता है तथा अपने दायित्वों को पूरा करने की दिशा में कदम बढ़ाता है तो उसके मार्ग में अनेक प्रकार की बाधायें उठ खड़ी होती हैं जैसे परिषद का हस्तक्षेप, जनता का सन्देह, पूर्व प्रशासन द्वारा किये गये कर्ज का भारी बोझा, वे अतिशयपूर्ण वायदे जो कि प्रबन्धक योजना के समर्थकों द्वारा किये गये थे, सार्वजनिक सुधारों के लिए की जाने वाली जनता की मांगें, राजनैतिक दृष्टिकोण से पूर्ण अथवा प्रभावित नागरिक सेवा, प्रबन्धक–योजना पर आक्रमण करने के लिए प्रत्येक अवसर प्राप्त करने को तैयार राजनैतिक घेरा–बन्दी आदि-आदि।

नगर प्रबन्धकों के मार्ग की अनेक बाधाओं को तथा कई एक प्रबन्धकों [illegible] र [illegible] या है। इस बात के समर्थन में अनेक प्रमाण प्राप्त हो जाते हैं कि प्रबन्धकों ने अपने कार्य बहुत अच्छी प्रकार सम्पन्न किये हैं। अपने पीछे राजनैतिक शक्ति न होते हुए भी उन्होंने केवल व्यक्तिगत योग्यता के आधार पर काफी कुछ किया। यही कारण है कि अधिकांश नगरों ने अपनी सरकार के रूप में परिषद-प्रबन्धक–योजना को अपनाया है। फिर भी यह कोई रामबाण औषधि नहीं है जिसे अपनाने वाला प्रत्येक नगर अपने प्रशासन को श्रेष्ठ बना लेगा। यह अच्छे प्रशासन को उसी प्रकार सम्भव बनाता है जिस प्रकार एक यन्त्र अधिक तथा अच्छे उत्पादन को किन्तु इसके लिए यह जरूरी है कि मजदूर मशीन को अच्छी प्रकार समझे तथा उसका सही व पूरी तरह से प्रयोग करे। परिषद–प्रबन्धक योजना की सफलता नगर की जनता के योगदान व उत्साह पर निर्भर है।

७

नगरपालिका का प्रशासकीय निकाय : परिषद

[GOVERNING BODY OF THE MUNICIPALITY : THE COUNCIL]

प्रत्येक प्रजातन्त्रात्मक व्यवस्था में एक ऐसा प्रतिनिधि निकाय होता है जो कि देश के प्रशासन को जनता की इच्छा एवं महत्वाकांक्षा के अनुरूप ढालने के लिए उस पर नियन्त्रण रखता है। इस निकाय के द्वारा प्रशासकीय क्रिया एवं नागरिकों की क्रियाओं के बीच सम्पर्क स्थापित किया जाता है। संयुक्त राज्य अमरीका की नगरपालिका सरकार का रूप चाहे कमजोर मेयर वाली सरकार हो, शक्तिशाली मेयर वाली सरकार हो, आयोग सरकार हो अथवा परिषद-प्रबन्धक योजना वाली सरकार हो, इन सबमें परिषद द्वारा यह सम्पर्क स्थापन का कार्य किया जाता है। परिषद के माध्यम से सामान्य जनता अपने स्वार्थों को मुख्य कार्यपालिका और प्रशासकीय अधिकारियों तक पहुंचाती है। नगर सरकार की कोई भी मान्यता जो कि प्रशासकीय उद्देश्य से प्रारम्भ होती है उसे वास्तविक व्यवहार का निरीक्षण करने के बाद भारी निराशा होती है क्योंकि परिषद कार्यपालिका एवं सहायक सेवाओं के कर्मचारियों के माध्यम से उन श्रेणी विभागों पर भी अपने प्रभाव का विस्तार कर लेती है जो कि नगर में पुलिस की व्यवस्था करते हैं, अग्नि रक्षा का काम करते हैं, बालकों की रक्षा करते हैं, गलियों की सफाई कराते हैं और अन्य इसी प्रकार के बहुत से कार्य करते हैं। प्रतिनिधि परिषद एवं विशेषज्ञ प्रशासकों के बीच क्रिया-प्रतिक्रिया, अमरीकी राजनैतिक विचारधारा का एक मौलिक तत्व है। इस व्यवस्था में निर्वाचित गैर-विशेषज्ञ लोग शीर्ष पर होते हैं और उसके नीचे विशेषज्ञ अधिकारी। संयुक्त राज्य अमरीका में नगरपालिका के इतिहास ने वर्तमान नगरों में परिषद के स्थान को कमजोर नहीं [illegible] ऐसे राज्य अभिकरण [illegible] करे या कुछ विशेष [illegible] प्रशासन के सामान्य नियन्त्रण के अपवाद माने जा सकते हैं।

नगर प्रशासन में परिषद का महत्व स्वयं सिद्ध है। इसका कारण यह है कि प्रत्येक स्वायत्त-शासित स्थानीय समाज एक ऐसे सम्पूर्ण निकाय की रचना करता है जो कि नीति सम्बन्धी प्रश्नों का निर्णय ले सके तथा उन प्रशासकीय अधिकरणों को स्थापित एवं नियन्त्रित कर सके जो कि उनके कार्य को सम्पन्न करते हैं। इन स्थानीय प्रशासकीय निकायों के आकार, बनावट एवं शक्ति आदि का निर्धारण प्रायः राज्य या राष्ट्रीय व्यवस्थापिका द्वारा किया जाता है किन्तु उसकी स्वेच्छा की भी कुछ सीमाएँ हैं क्योंकि वह सम्पूर्ण स्थानीय मतदाताओं को प्रशासकीय निकाय का रूप नहीं दे सकते। वह ऐसा केवल उन्हीं प्रदेशों में कर सकती है जिनका आकार छोटा है। कुछ स्थानों पर उसके द्वारा ऐसा भी प्रबन्ध किया जा सकता है कि वह एक ही व्यक्ति को समाज के प्रशासकीय निकाय की सारी शक्तियाँ सौंप दे। यदि इन दोनों में से कोई भी विकल्प व्यावहारिक नहीं है तो एक छोटे या बड़े प्रतिनिधि निकाय की रचना करनी होती है। अधिकांश नगरों में प्रायः इसी विकल्प को अपनाया जाता है। संयुक्त राज्य अमरीका के प्राय सभी नगरों में परिषद एक प्रमुख प्रशासकीय निकाय है किन्तु इस स्थानीय प्रतिनिधि निकाय का आकार, गठन, चुनाव एवं शक्तियाँ भी स्थान स्थान पर अलग-अलग हैं।

प्रोफेसर गुडनाउ (Goodnow) आदि विचारकों ने परिषद को इतना महत्वपूर्ण निकाय नहीं माना है। उनका यह विचार है कि परिषद व्यवस्था के आधीन भी विभिन्न प्रकार दोष आते हैं जिनके परिणामस्वरूप अनेक कठिनाइयाँ उत्पन्न हो जाती हैं और कोई उपयोगी कार्य नहीं हो पाता। इनमें से कुछ का यह भी कहना है कि परिषद का जनमानस पर अधिक प्रभाव नहीं होता। जनता की दृष्टि में परिषद का स्तर इतना कम है जिसकी अवहेलना की जा सकती है और इसका अच्छे से अच्छा रूप यह है जिसे कि नगरपालिका सरकार का केवल एक कनिष्ठ साझीदार बनाया जा सकता है। वर्तमान समय में सभी की निगाहें कार्यपालिका की ओर रहती हैं तथा प्रशासकीय निकाय की प्रायः अवहेलना की जाती है। परिषद के महत्वहीन तथा प्रभावहीन रूप का प्रमाण इस बात से मिल जाता है कि परिषद में इसके कार्यों के संचालनार्थ श्रेष्ठ लोग नहीं आ पाते क्योंकि उनके मतानुसार परिषद एक रबड़ की मोहर मात्र होती है। परिषद की बैठकों में उपस्थिति बहुत कम रहती है तथा होने वाला मतदान भी बहुत कम होता है। इस सब के होते हुए भी परिषद को जो शक्तियाँ दी जाती हैं वे अवहेलना करने योग्य नहीं होतीं। उनको प्रयुक्त करने में नागरिकों का सम्बन्ध रहना चाहिए। परिषद का महत्व प्रारम्भ से ही इतना कम नहीं था जितना कि यह धीरे धीरे हुआ। प्रारम्भ में नगरपालिका सरकार की व्यवस्थापन एवं प्रशासन से सम्बन्धित सारी शक्तियाँ परिषद में निहित रहती थीं। उस समय परिषद द्वारा सरकार का अर्थ था कि एक निकाय के रूप में यह नीति की रचना करेगी और समितियों के माध्यम से यह नगरपालिका के कार्यों का प्रशासन करेगी। ज्यों ज्यों नगर सरकार के कार्य बढ़े त्यों-त्यों परिषद की शक्तियाँ भी बढ़ीं।

प्रोफेसर मुनरो के मतानुसार सन् १८४० से लेकर सन् १८५० तक

द्वारा निर्वाचित किया जाने लगा। बीसवी शताब्दी के प्रारम्भ होते ही परिषद ने अपने खोए हुए सम्मान में से कुछ को क्रमशः प्राप्त करना प्रारम्भ किया। नवीन परिस्थितियों में यद्यपि कोई यह नहीं चाहता था कि परिषद का प्रभुत्व बढ़े किन्तु प्रत्येक यह मानने के लिए तैयार था कि परिषद स्वतन्त्र सरकार के आवश्यक साधन हैं। इसके अतिरिक्त परिषद के सम्मान को पुनः स्थापित करने के कुछ अन्य कारण भी थे। होमरूल को जारी रखना और स्थानीय स्वायत्तता के विकास को बनाए रखने के लिए यह जरूरी था कि परिषद को महत्व दिया जाए। परिषद के कार्यों की प्रकृति मूलतः व्यवस्थापिका सम्बन्धी होती है। इन कार्यों को न तो नगरपालिका की कार्यपालिका को सौंपा जा सकता है और न ही स्वतन्त्र विभागों एवं मन्डलों को दिया जा सकता है। यदि नगरपालिकाओं को राज्य की व्यवस्थापिका से कार्यों को स्वयं के हाथों में लेना है तो इसके लिए यह जरूरी है कि परिषद को प्रभावशील बनाया जाए। यदि ऐसा नहीं किया गया तो इस बात की सम्भावना रहती है कि राज्य की व्यवस्थापिका नगर के व्यवस्थापन की सारी शक्तियों को ले लिया जाएगा।

नगर परिषद प्रत्येक स्वप्रशासित अमरीकी नगर का एक प्रतिनिधि एवं विचारपूर्ण प्रशासकीय निकाय है। इस पद के अन्तर्गत हम आयोग योजना के आयोगों को तथा अन्य सामान्य सरकारी निकायों को भी ले सकते हैं चाहे उनका नाम कुछ भी हो। परिषद का इतिहास अनेक उतार-चढ़ाव से पूर्ण है। उपनिवेशवादी काल में मेयर, रिकार्डर, एल्डरमैन एवं सहायक मिलकर परिषद बनाते थे। नियमों के चार्टरों द्वारा भी इनकी घोषणा कर दी जाती थी। उस समय निगम एवं परिषद के बीच अधिक अन्तर नहीं था। जो कार्य निगम कर सकता था वही कार्य परिषद कर सकती थी। कहने का तात्पर्य यह है कि परिषद द्वारा नगर निगम की समस्त शक्तियों को प्रयुक्त किया जा सकता था; यद्यपि उसे चार्टर एवं कानून के अनुसार अपने कार्यों को सम्पन्न करना होता था। किन्तु जब संयुक्त राज्य अमरीका में मेयर को परिषद से अलग करने के व्यवहार का विकास हुआ तथा अन्य नगर अधिकारियों एवं विभिन्न मण्डलों एवं आयोगों को कुछ कार्य सम्पन्न करने के लिए नियुक्त किया जाने लगा तो परिषद की स्थिति बदल गई। परिषद को अब केवल बची हुई शक्तियां दी जाने लगी अर्थात् चार्टर द्वारा मेयर, अन्य अधिकारियों, मण्डलों, आयोगों आदि को शक्तियां सौंपी गई और जो शक्तियां बची रहीं वे परिषद को दे दी गई।

परिषद की स्थिति बहुत कुछ इस बात पर निर्भर करती है कि उसे कितनी शक्तियां सौंपी गई हैं वैसे इसकी शक्तियां अनेक स्थानों पर विभिन्न तरीकों से समय-समय पर कम एवं प्रतिबन्धित की गई हैं। इसके लिए

प्रोफेसर मुनरो के मतानुसार सन् १८४० से लेकर सन् १८५० तक परिषद [illegible]
जन [illegible]
के [illegible]
का हस्तक्षेप बढ़ा, अलग-अलग विभागों का विकास हुआ तथा मेयर को जनता द्वारा निर्वाचित किया जाने लगा। बीसवी शताब्दी के प्रारम्भ होते ही परिषद ने अपने खोए हुए सम्मान में से कुछ को क्रमशः प्राप्त करना प्रारम्भ किया। नवीन परिस्थितियों में यद्यपि कोई यह नहीं चाहता था कि परिषद का प्रभुत्व बढ़े किन्तु प्रत्येक यह मानने के लिए तैयार था कि परिषद स्वतन्त्र सरकार के आवश्यक साधन हैं। इसके अतिरिक्त परिषद के सम्मान को पुनः स्थापित करने के कुछ अन्य कारण भी थे। होमरूल को जारी रखना और स्थानीय स्वायत्तता के विकास को बनाए रखने के लिए यह जरूरी था कि परिषद को महत्व दिया जाए। परिषद के कार्यों की प्रकृति मूलतः व्यवस्थापिका सम्बन्धी होती है। इन कार्यों को न तो नगरपालिका की कार्यपालिका को सौंपा जा सकता है और न ही स्वतन्त्र विभागों एवं मन्डलों को दिया जा सकता है। यदि नगरपालिकाओं को राज्य की व्यवस्थापिका से कार्यों को स्वयं के हाथों में लेना है तो इसके लिए यह जरूरी है कि परिषद को प्रभावशील बनाया जाए। यदि ऐसा नहीं किया गया तो इस बात की सम्भावना रहती है कि राज्य की व्यवस्थापिका नगर के व्यवस्थापन की सारी शक्तियों को ले लिया जाएगा।

नगर परिषद प्रत्येक स्वप्रशासित अमरीकी नगर का एक प्रतिनिधि एवं विचारपूर्ण प्रशासकीय निकाय है। इस पद के अन्तर्गत हम आयोग योजना के आयोगों को तथा अन्य सामान्य सरकारी निकायों को भी ले सकते हैं चाहे उनका नाम कुछ भी हो। परिषद [illegible] इतिहास अनेक उतार-चढ़ाव से पूर्ण है। उपनिवेशवादी काल में मेयर, रिकार्डर, एल्डरमैन एवं सहायक मिलकर परिषद बनाते थे। निगमों के चार्टरों द्वारा भी इनकी घोषणा कर दी जाती थी। उस समय निगम एवं परिषद के बीच अधिक अन्तर नहीं था। जो कार्य निगम कर सकता था वही कार्य परिषद कर सकती थी। कहने का तात्पर्य यह है कि परिषद द्वारा नगर निगम की समस्त शक्तियों को प्रयुक्त किया जा सकता था; यद्यपि उसे चार्टर एवं कानून के अनुसार अपने कार्यों को सम्पन्न करना होता था। किन्तु जब संयुक्त राज्य अमरीका में मेयर को परिषद से अलग करने के व्यवहार का विकास हुआ तथा अन्य नगर अधिकारियों एवं विभिन्न मण्डलों एवं आयोगों को कुछ कार्य सम्पन्न करने के लिए नियुक्त किया जाने लगा तो परिषद की स्थिति बदल गई। परिषद को अब केवल बची हुई शक्तियां दी जाने लगी अर्थात् चार्टर द्वारा मेयर, अन्य अधिकारियों, मण्डलों, आयोगों आदि को शक्तियां सौंपी गई और जो शक्तियां बची रहीं वे परिषद को दे दी गई।

परिषद की स्थिति बहुत कुछ इस बात पर निर्भर करती है कि उसे कितनी शक्तियां सौंपी गई हैं वैसे इसकी शक्तियां अनेक स्थानों पर विभिन्न तरीकों से समय-समय पर कम एवं प्रतिबन्धित की गई हैं। इसके लिए

अनेक तरीके काम मे लिए गए हैं। जब कभी कुछ शक्तियां अन्य सत्ताओ को सौंप दी जाती हैं, स्थानान्तरित कर दी जाती हैं तो परिषद का महत्व स्वत. ही कम हो जाता है। कुछ नगरों मे मतदाताओं को पहल एव उपक्रम की शक्ति दी जाती है जिनके द्वारा वे नगर के अध्यादेशो को बना या मिटा सकते हैं। कहीं कही मेयर को निषेधाधिकार प्रदान कर दिया जाता है तथा राज्य के अभिकरणों को यह शक्ति प्रदान कर दी जाती है कि वे नगर सत्ताओ के कार्यों को अस्वीकृत कर सके। पहल की अपेक्षा कार्य एव शक्तियां कम हो जाने के बाद भी नगर परिषदें प्रत्येक जगह नगरपालिका की नीतियो को स्वीकार करने वाला एक प्रधान अभिकरण होता है। प्रत्येक नगर मे उसकी सरकार को कुछ व्यवस्थापन सम्बन्धी कार्य करने होते हैं जो कि एक प्रकार से नगर सरकार के अस्तित्व के लिए आवश्यक हैं। यदि नगर का आकार पर्याप्त बडा है और वह स्वतम प्रशासित होना चाहता है तो उसे अपने अधिकाश कार्यों को एक निर्वाचित एव प्रतिनिधि निकाय द्वारा सम्पन्न करना होगा। जिन प्रदेशों को जीत कर अपने प्रदेश मे मिलाया जाता है केवल उन्ही को एक तानाशाह द्वारा प्रशासित करने की व्यवस्था की जा सकती है वरना प्रत्येक स्वप्रशासित नगर को एक निर्वाचित निकाय की आवश्यकता होती है। परिषद के इतिहास एव महत्व के सम्बन्ध मे एन्डरसन एव वाईडनर (Anderson and Weidner) का यह कहना पर्याप्त महत्वपूर्ण है कि नगर परिषद की कहानी नगरपालिका सरकार के इतिहास का मुख्य विषय है। इसके चढाव, इसके उतार, इसकी बदलती हुई बनावट, समय-समय पर होने वाला इसका पुनर्गठन, इसका शक्तियां प्राप्त करना और छोडना तथा इसके *कार्यों का विकास नगरपालिका के इतिहास की विषय-वस्तु है।*[1]

नगर सरकार के विभिन्न रूपो के आधीन नगर परिषद की स्थिति बदलती रहती है। नगर परिषद की स्थिति पर प्रभाव डालने वाले अनेक तत्व होते हैं। उदाहरण के लिए उस नगर मे मेयर को निषेधाधिकार दिया गया है अथवा नही और यदि दिया गया है तो उसका प्रभाव एव व्यापकता कितनी है। दूसरे, परिषद और मेयर या नगर प्रबंधक का तुलनात्मक वित्तीय शक्तियां क्या हैं। तीसरे परिषद एव कार्यपालिका दोनो को नियुक्ति के कितने अधिकार प्राप्त हैं तथा वास्तविक प्रशासन पर प्रत्येक का कितना [illegible] जिन अर्थ [illegible] को सौंपा [illegible] म परिषद को सामान्य अध्यादेश जारी करने की शक्तियां, सभी वर्ग के व्यवहार को *विनियमित करने की शक्तियां तथा नगर मे भवन एव व्यापार से सम्बन्धित*

---

1 'The story of the city council is, therefore, a major theme *in the history of Municipal Govt. Its ups and its downs,* [illegible]

प्रोफेसर मुनरो के मतानुसार सन् १८४० से लेकर सन् १८५० तक परिषद की शक्तियां अपने उच्च शिखर पर पहुंच गई। किन्तु औद्योगीकरण, ज[illegible]
के [illegible]
का [illegible]
द्वारा निर्वाचित किया जाने लगा। बीसवी शताब्दी के प्रारम्भ होते ही परिषद ने अपने खोए हुए सम्मान में से कुछ को क्रमशः प्राप्त करना प्रारम्भ किया। नवीन परिस्थितियों में यद्यपि कोई यह नहीं चाहता था कि परिषद का प्रभुत्व बढ़े किन्तु प्रत्येक यह मानने के लिए तैयार था कि परिषद स्वतन्त्र सरकार के आवश्यक साधन हैं। इसके अतिरिक्त परिषद के सम्मान को पुनः स्थापित करने के कुछ अन्य कारण भी थे। होमरूल को जारी रखना और स्थानीय स्वायत्तता के विकास को बनाए रखने के लिए यह जरूरी था कि परिषद को महत्व दिया जाए। परिषद के कार्यों की प्रकृति मूलतः व्यवस्थापिका सम्बन्धी होती है। इन कार्यों को न तो नगरपालिका की कार्यपालिका को सौंपा जा सकता है और न ही स्वतन्त्र विभागों एवं मन्डलों को दिया जा सकता है। यदि नगरपालिकाओं को राज्य की व्यवस्थापिका से कार्यों को स्वयं के हाथों में लेना है तो इसके लिए यह जरूरी है कि परिषद को प्रभावशील बनाया जाए। यदि ऐसा नहीं किया गया तो इस बात की सम्भावना रहती है कि राज्य की व्यवस्थापिका नगर के व्यवस्थापन की सारी शक्तियों को ले लिया जाएगा।

नगर परिषद प्रत्येक स्वप्रशासित अमरीकी नगर का एक प्रतिनिधि एवं विचारपूर्ण प्रशासकीय निकाय है। इस पद के अन्तर्गत हम आयोग योजना के आयोगों को तथा अन्य सामान्य सरकारी निकायों को भी ले सकते हैं चाहे उनका नाम कुछ भी हो। परिषद का इतिहास अनेक उतार-चढ़ाव से पूर्ण है। उपनिवेशवादी काल में मेयर, रिकार्डर, एल्डरमैन एवं सहायक मिलकर परिषद बनाते थे। निगमों के चार्टरों द्वारा भी इनकी घोषणा कर दी जाती थी। उस समय निगम एवं परिषद के बीच अधिक अन्तर नहीं था। जो कार्य निगम कर सकता था वही कार्य परिषद कर सकती थी। कहने का तात्पर्य यह है कि परिषद द्वारा नगर निगम की समस्त शक्तियों को प्रयुक्त किया जा सकता था; यद्यपि उसे चार्टर एवं कानून के अनुसार अपने कार्यों को सम्पन्न करना होता था। किन्तु जब संयुक्त राज्य अमरीका में मेयर को परिषद से अलग करने के व्यवहार का विकास हुआ तथा अन्य नगर अधिकारियों एवं विभिन्न मण्डलों एवं आयोगों को कुछ कार्य सम्पन्न करने के लिए नियुक्त किया जाने लगा तो परिषद की स्थिति बदल गई। परिषद को अब केवल बची हुई शक्तियां दी जाने लगी अर्थात् चार्टर द्वारा मेयर, अन्य अधिकारियों, मण्डलों, आयोगों आदि को शक्तियां सौंपी गई और जो शक्तियां बची रहीं वे परिषद को दे दी गई।

परिषद की स्थिति बहुत कुछ इस बात पर निर्भर करती है कि उसे कितनी शक्तियां सौंपी गई हैं वैसे इसकी शक्तियां अनेक स्थानों पर विभिन्न तरीकों से समय-समय पर कम एवं प्रतिबन्धित की गई हैं। इसके लिए

अनेक तरीके काम में लिए गए हैं। जब कभी कुछ शक्तियां अन्य सत्ताओं को सौंप दी जाती हैं, स्थानान्तरित कर दी जाती हैं तो परिषद का महत्व स्वतः ही कम हो जाता है। कुछ नगरों में मतदाताओं को पहल एवं उपक्रम की शक्ति दी जाती है जिनके द्वारा वे नगर के अध्यादेशों को बना या मिटा सकते हैं। कहीं-कहीं मेयर को निषेधाधिकार प्रदान कर दिया जाता है तथा राज्य के अभिकरणों को यह शक्ति प्रदान कर दी जाती है कि वे नगर सत्ताओं के कार्यों को अस्वीकृत कर सकें। पहले की अपेक्षा कार्य एवं शक्तियां कम हो जाने के बाद भी नगर परिषदें प्रत्येक जगह नगरपालिका की नीतियां को स्वीकार करने वाला एक प्रधान अभिकरण होता है। प्रत्येक नगर में उसकी सरकार को कुछ व्यवस्थापन सम्बन्धी कार्य करने होते हैं जो कि एक प्रकार से नगर सरकार के अस्तित्व के लिए आवश्यक हैं। यदि नगर का आकार पर्याप्त बड़ा है और वह आत्म-प्रशासित होना चाहता है तो उसे अपने अधिकांश कार्यों को एक निर्वाचित एवं प्रतिनिधि निकाय द्वारा सम्पन्न करना होगा। जिन प्रदेशों को जीत कर अपने प्रदेश में मिलाया जाता है केवल उन्हीं को एक तानाशाह द्वारा प्रशासित करने की व्यवस्था की जा सकती है वरना प्रत्येक स्वप्रशासित नगर को एक निर्वाचित निकाय की आवश्यकता होती है। परिषद के इतिहास एवं महत्व के सम्बन्ध में एन्डरसन एवं वाइडनर (Anderson and Weidner,) का यह कहना पर्याप्त महत्वपूर्ण है कि नगर परिषद की कहानी नगरपालिका सरकार के इतिहास का मुख्य विषय है। इसके चढ़ाव, इसके उतार, इसकी बदलती हुई बनावट, समय-समय पर होने वाला इसका पुनर्गठन, इसका शक्तियां प्राप्त करना और छोड़ना तथा इसके कार्यों का विकास नगरपालिका के इतिहास की विषय-वस्तु है।[1]

नगर सरकार के विभिन्न रूपों के अधीन नगर परिषद की स्थिति बदलती रहती है। नगर परिषद की स्थिति पर प्रभाव डालने वाले अनेक तत्व होते हैं। उदाहरण के लिए उस नगर में मेयर को निषेधाधिकार दिया गया है अथवा नहीं और यदि दिया गया है तो उसका प्रभाव एवं व्यापकता कितना है। दूसरे, परिषद और मेयर या नगर प्रबन्धक की तुलनात्मक वित्तीय शक्तियां क्या हैं। तीसरे परिषद एवं कार्यपालिका दोनों को नियुक्ति के कितने अधिकार प्राप्त हैं तथा वास्तविक प्रशासन पर प्रत्येक का कितना नियंत्रण है। चौथे, नगर में विभिन्न नगरपालिका कार्यों को जिन अर्द्ध स्वतन्त्र मण्डलों, आयोगों तथा स्थानीय सरकार की विशेष इकाईयों को सौंपा गया है उनकी संख्या क्या है, आदि आदि। वैसे प्रायः सभी नगरों में परिषद को सामान्य अध्यादेश जारी करने की शक्तियां, सभी वर्ग के व्यवहार को विनियमित करने की शक्तियां तथा नगर में भवन एवं व्यापार से सम्बन्धित

1. "The story of the city council is, therefore, a major theme in the history of Municipal Govt. Its ups and its downs, its changing composition, its reorganisation from time to time its gaining and losing of power, and the evolution of its functions are the very stuff of municipal history".
—*Anderson and Weidner*, op, cit., P., 395.

शक्तियां सौंपी जाती हैं। विभिन्न मापदण्डों के आधार पर नगर परिषद की शक्तियों को देखने के लिए उसके इतिहास पर एक दृष्टिपात करना उपयोगी रहेगा।

कमजोर मेयर व्यवस्था में परिषद—जिन नगरों में मेयर, परिषद, विभिन्न मण्डल तथा आयोग एवं स्वतन्त्र रूप से निर्वाचित अधिकारीगण नगर के कार्यों को विभाजित कर देते हैं, उनमें परिषद की शक्तियां कम व्यापक रह जाती हैं। दूसरे शब्दों में जहां कहीं कमजोर मेयर वाली व्यवस्था को अपनाया गया है वहां परिषद के हाथ में अपेक्षाकृत कम शक्तियां होती हैं। मिनियापुलिस (Minneapolis) को इसका एक उदाहरण माना जा सकता है। यहा पुस्तकालयों, पार्कों, हवाई अड्डों, स्कूलों आदि का संचालन विभिन्न मण्डलों द्वारा किया जाता है। मेयर द्वारा परिषद के कार्यों पर निषेधाधिकार का प्रयोग किया जाता है। परिषद को जिन कार्यों पर अधिकार दिया जाता है उन पर वह पूर्णत: नियन्त्रण रखती है। इस प्रकार अग्नि विभाग गलियां एवं पुल, जल-वितरण, भवन निरीक्षण तथा कुछ अन्य विभागो का कार्य पूरी तरह से नगर परिषद द्वारा सम्पन्न किया जाता है। इन सेवाओं पर परिषद नीति विषयक नियंत्रण रखती है। इसके अतिरिक्त यह अपनी समितियों के माध्यम से प्रशासन तथा नियुक्तियों पर भी हस्तक्षेप रखती है। परिषद के सदस्यों को जो सम्मान एवं गौरव प्राप्त होता है उसका मूल आधार यही होता है कि वे प्रशासन को नियंत्रित करने मे भाग लेते हैं तथा स्वयं भी प्रशासन में योगदान करते हैं। परिषद का स्थान उन नगरों में इससे भिन्न होता है जहां कि शक्तिशाली मेयर की व्यवस्था को अपनाया जाता है तथा अनुमान मण्डल (Board of Estimates) बजट को, करों को एवं धन उधार लेने की शक्ति को नियंत्रित किया जाता है।

शक्तिशाली मेयर व्यवस्था में परिषद—जिस नगर में शक्तिशाली मेयर व्यवस्था को अपनाया जाता है अथवा स्वतंत्र कार्यपालिका रहती है वहां प्रशासन पर प्रत्यक्ष नियंत्रण रखने की दृष्टि से परिषद कमजोर होती है। यहां मेयर को निषेधाधिकार प्राप्त होता है तथा परिषद के हाथ में महत्वपूर्ण अधिकारियों की नियुक्ति की शक्तियां नहीं रहती। इतने पर भी वर्तमान समय में शक्तिशाली मेयर व्यवस्था को जिस रूप में अपनाया जा रहा है उसमें परिषद इतनी शक्तिहीन नहीं रहती जितनी कि लगती है क्योंकि इसे सम्पूर्ण नगर के लिए अध्यादेश बनाने की शक्ति होती है। साथ ही यह उन सेवाओं के वित्त पर भी नियंत्रण रखती है जो कि विशेष मण्डलों को सौंप दी जाती हैं। वैसे बजट को प्रायः मेयर द्वारा तैयार किया जाता है किन्तु परिषद को यह अधिकार होता है कि वह इसमें जैसा चाहे वैसा परिवर्तन कर दे। वह इसमें कटौती कर सकती है तथा साथ ही चाहे तो नयी मदें भी जोड़ सकती है। शक्तिशाली-मेयर व्यवस्था के प्रावधानों के अनुसार नगर परिषद को उन सभी सेवाओं के व्यवस्थापन के सम्बन्ध में अधिकार होता है जो कि नगर सरकार द्वारा सम्पन्न की जाती हैं। ऐसी स्थिति में परिषद कमजोर मेयर वाली व्यवस्था की तुलना में अधिक महत्वपूर्ण बन जाती है।

आयोग व्यवस्था वाले नगरों में परिषद—आयोग व्यवस्था को जिन नगरों में अपनाया जाता है वहां आयोग अथवा परिषद ही सम्पूर्ण प्रशासन की

प्रधान होती है क्योंकि यहा नगर सरकार के सभी कार्यों का एक प्रकार से एकीकरण कर दिया जाता है। मेयर को परिषद के कार्यों पर निषेधाधिकार प्राप्त नहीं होता। इस प्रकार परिषद जो भी अध्यादेश पास कर देती है अथवा वह जो भी कर लगाता है या जैसे भी बजट को पास करती है वही अन्तिम माना जाता है। आयोग व्यवस्था में कुछ प्रशासकीय नियुक्तिया सम्पूर्ण आयोग द्वारा की जाती हैं तथा अन्य नियुक्तिया व्यक्तिगत रूप से आयुक्त करते हैं। सिद्धान्त एव कानून की दृष्टि से आयोग एक इकाई के रूप में सभी नगरपालिका सेवाओं पर नियत्रण रखता है तथा उनका निर्देशन करता है। किन्तु वास्तविक व्यवहार में एक आयुक्त अपने विभाग का प्रशासन करने में अपन अधिकार क्षेत्र का स्वतन्त्रतापूर्वक प्रयोग करता है। इस क्षेत्र में अध्यक्षता करने की उसकी शक्तियों को चुनौती नहीं दी जा सकती।

परिषद प्रबन्धक योजना में परिषद—इस योजना के अन्तगत परिषद को नीति निर्माण एव प्रशासन के पर्यवेक्षण के क्षेत्र मे उतनी ही पूर्ण एव व्यापक शक्तियां प्राप्त होती हैं जितनी कि इसे आयोग व्यवस्था के आधीन प्राप्त होती है। यहां एक निर्वाचित निकाय के रूप मे परिषद ही प्रशासन का सर्वेसर्वा होती है। इसे न कवल सभी नगरपालिका सम्बन्धी कार्यों पर व्यवस्थापन का अधिकार होता है वरन् यह बजट स्वीकार करती है, कर लगाती है नगर प्रबन्धक को नियुक्त, पदविमुक्त एव निर्देशित करती है। नगर प्रबन्धक नगर के सम्पूर्ण प्रशासन के लिए परिषद के प्रति उत्तरदायी होता है। इस व्यवस्था के आधीन परिषद स्वय प्रत्यक्ष रूप से प्रशासकीय नियुक्तिया नही करती।

परिषद के सगठन से सम्बन्धित कुछ समस्यायें

[Some Problems Related to Council Organisation]

नगर सरकार का एक मुख्य अग होने के नाते नगर परिषद की सफलता ही बहुत कुछ नगर सरकार की सफलता बन जाती है। एक परिषद अपने वाछित कार्यों को उचित रूप मे तभी सम्पन्न कर पाती है जब कि उसके विभिन्न सदस्य योग्य हों तथा अपने उत्तरदायित्वों को पूरा करने म पूरी तरह से रुचि लें। छोटे स्थानों पर निवासी एक दूसरे से भली प्रकार परिचित रहते है और उनके लिए यह सम्भव होता है कि समस्याओं का सुलझान म अनौपचारिक तरीके भी काम में ले सकें। दूसरी ओर बड़े स्थानों का प्रशासन पार्षदों को व्यक्तिगत रूप से सामने आने का अवसर प्रदान करता है।

द्वि-सदनीय एव एक सदनीय परिषद—१९वीं शताब्दी मे नगर परिषदों का रूप बहुत कुछ ऐसा ही बनाया गया था जैसा कि यह सघीय एव राज्य स्तरों पर पाया जाता है। ये परिषदें प्राय द्विसदनीय थी। इस व्यवस्था को न्यायोचित ठहराने का मुख्य आधार यह था कि इससे परिषद [illegible] पूर्ण कार्यों पर रोक लगाई जा सकती है। किन्तु शीघ्र ही यह स्पष्ट हो गया [illegible] अधिक [illegible], कार्य [illegible] नाम

दिया है।[1] इस व्यवस्था में उत्तरदायित्व भी एक दूसरे पर डाल दिये जाते हैं। इन सब कारणों से ही एक सदनीय व्यवस्था का समर्थन किया जाने लगा। सन् १९५७ में केवल छः नगर ही ऐसे थे जो कि द्वि-सदनीय व्यवस्था को अपनाये हुए थे। इनमें भी कई एक न्यू इंगलैण्ड में स्थित थे। आजकल इस बात को अधिक महत्वपूर्ण समझा जाने लगा है कि परिषद का आकार छोटा होना चाहिये तथा उसमें केवल एक ही सदन होना चाहिये। तभी नगर-पालिका संगठन को उत्तरदायी एवं सरल बनाया जा सकता है। छोटी तथा एक सदनीय परिषद के समर्थन में अनेक तर्क प्रस्तुत किये जाते हैं किन्तु फिर भी पांच हजार से अधिक जनसंख्या वाले जिन नगरों में मेयर-परिषद प्रकार की सरकार कार्य कर रही है वहां अनेक परिषदें बड़े आकार की हैं। आयोग योजना में परिषदों का आकार सर्वाधिक छोटा होता है। परिषद-प्रबन्धक योजना वाले नगरों में परिषद का आकार इन दोनों व्यवस्थाओं के बीच का होता है।

छोटे आकार की परिषद—छोटे आकार की परिषदों को कई एक कारणों से पसन्द किया जाता है। यह कहा जाता है कि जब परिषद के सदस्य कम होते हैं तो वे एक दूसरे से भली प्रकार परिचित हो जाते हैं। ऐसी परिषद में वादविवाद अधिक अनौपचारिकता के साथ किया जा सकता है। दूसरी ओर जब परिषद बड़े आकार की होती है तो वह अपने कार्यों का संचालन स्वयं करने की अपेक्षा समिति व्यवस्था का सहारा लेती है। परिषद के सदस्यों की संख्या अधिक होने के कारण यह भी सम्भव नहीं होता कि मतदाता प्रत्येक पार्षद पर निगाह रख सके तथा उनके कार्यों एवं निर्णयों पर लोकप्रिय नियन्त्रण को लागू कर सके। एक नगर का क्षेत्र सीमित होता है अतः यह जरूरी भी नहीं होता कि परिषद के आकार को बड़ा किया जाये। छोटी परिषद रखने की प्रवृति प्रायः उन नगरों में अधिक पाई जाती है जहां कि सरकार के रूप को बदला गया है तथा आयोग व्यवस्था अथवा परिषद प्रबन्धक योजना को अपनाया गया है।

छोटे आकार वाली परिषदों में मतदाता परिषद के उम्मीदवारों को मत देने से पहले उसकी योग्यता के बारे में पूरी जानकारी प्राप्त कर सकता है। एक परिषद का पर्याप्त आकार क्या होना चाहिए - इसे तय करने के लिए कई एक तत्वों पर ध्यान देना जरूरी हो जाता है। प्रथम, यह देखा जाता है कि परिषद में नगर के सभी महत्वपूर्ण तत्वों को प्रतिनिधित्व प्राप्त हो जाये। दूसरे, जिन व्यक्तियों को चुना जाता है उनकी योग्यताएं भली प्रकार देखली जायें। तीसरे जो कार्य किया जाना है उसकी प्रकृति को देखते हुए आकार का प्रक्रिया के तरीकों पर क्या प्रभाव पड़ेगा, यह मालुम करना। चौथे जो निकाय कर रहा है वह सरल होना चाहिए तथा वह स्पष्टतः देखा जाने योग्य होना चाहिए।

1. "The three d's—deadlock, delay and dispute—and the blurring of responsibility as a result of the division of the legislative into two houses caused much dissatisfaction."
—*Benjamin Baker*, Urban Government, D. Van Nostrand Company Inc., New York, 1957, P 106.

जहाँ तक प्रतिनिधित्व का प्रश्न है, यह कभी-कभी बड़े आकार की परिषद का कारण बन जाता है। जिन बड़े नगरों में अनेक प्रकार के प्रमुख हित पाये जाते हैं उन सभी का प्रतिनिधित्व करने के लिए यह जरूरी हो जाता है कि परिषद में अधिक सदस्य लिये जायें। यदि विभिन्न हितों की ओर ध्यान दिए बिना ही परिषद का आकार छोटा किया जाये तो इससे कई एक व्यावहारिक कठिनाइयां उत्पन्न हो जाती हैं। वैसे परिषद के कार्यों के प्रति जनता में कुछ न कुछ असन्तोष अवश्य रहता है। यह असन्तोष उस समय पर्याप्त बढ़ जाता है जब कि परिषद में विभिन्न हितों के प्रति अवहेलना बरती जाती है तथा उनको कोई स्थान प्रदान नहीं किया जाता। इससे भिन्न यदि परिषद में अलग-अलग हितों के प्रतिनिधि हैं तो वे इस जन-विरोध को भी दबा सकते हैं। जनता के संदेह एवं अविश्वास को दूर करने का एक मात्र साधन यह है कि परिषद को उतना प्रतिनिधि-निकाय बना दिया जाये जितना कि बनाया जा सके। इस दृष्टिकोण को क्रियान्वित करने की दृष्टि से परिषद के आकार को पर्याप्त बड़ा बना दिया जाता है ताकि सम्भवतः सभी हितों को प्रतिनिधित्व प्रदान किया जा सके।

प्रतिनिधित्व के इस सिद्धान्त को अपनाने से कुछ अन्य कठिनाइयां उपस्थित हो जाती हैं। इसके लिए चुनाव में वार्ड व्यवस्था को अपनाना जरूरी हो जाता है तथा यह शर्त लगादी जाती है कि उम्मीदवार को उसी वार्ड का निवासी होना चाहिए जहां से कि वह खड़ा हो रहा है। किसी भी नगर में ऐसे व्यक्ति कम होते हैं, जो कि योग्य हों तथा परिषद के कार्यों को भली प्रकार से सचालित कर सकें। परिषद के स्थान भी इस प्रकार के लोगों के लिए आकर्षणहीन होते हैं। इन सबके परिणामस्वरूप परिषद में जो लोग आते हैं वे चरित्र एवं योग्यता की दृष्टि से अधिक उत्कृष्ट नहीं होते। जिस समय परिषद में एक व्यक्ति प्रवेश करता है तो उसे लगता है कि वह एक अत्यन्त महत्वपूर्ण पद को प्राप्त कर रहा है किन्तु जब उसे वहां अपने जैसे ही बहुसंख्यक लोग दिखाई देते हैं तो उसका स्वयं का महत्व कम हो जाता है। इस प्रकार यदि परिषद का आकार बड़ा कर दिया गया तो वह समाज के श्रेष्ठ विचार, योग्यता एवं चरित्र का प्रतिनिधित्व करने में असमर्थ रहेगी। इससे नगर का असमर्थ एवं अयोग्य वर्ग परिषदों में भर जायेगा। यदि परिषद का आकार छोटा कर दिया जाये तो उसमें प्रत्येक स्थान का महत्व बढ़ जायेगा। इससे योग्य व्यक्ति इसकी ओर आकर्षित होंगे तथा राजनीतिक दलों द्वारा भी लोकप्रिय एवं कुशल उम्मीदवारों को सामने लाया जायेगा। परिषद के आकार को बड़ा करने का अर्थ यह कदापि नहीं होना कि वह कोई पूर्ण निकाय बन जायेगी वरन् इसका अर्थ केवल यह होता है कि अनेक नई समस्यायें पैदा हो जायेंगी जिनको सुलझाना एक गम्भीर प्रश्न बन जायेगा। यह कहा जाता है कि पचास हजार निवासियों से कम की जनसंख्या वाला प्रत्येक नगर कुछ समय में ही यह अनुभव करने लगता है कि पांच से लेकर नौ तक सदस्यों वाला कोई भी निकाय इसकी आवश्यकताओं को आसानी से पूरा कर सकेगा। किये जाने वाले कार्य के महत्व को देख कर तथा योग्य व वरिष्ठ व्यक्तियों को प्राप्त करने की कठिनाई को देखकर बड़े आकार के निकाय का प्रायः समर्थन नहीं किया जाता। दूसरी ओर यह भी सच है

कि बड़े नगर अपनी परिषद-संख्या को जनसंख्या के अनुपात में नहीं बढ़ा सकते।

परिषद के आकार को निर्धारित करने वाला तीसरा तत्त्व किए जाने वाले कार्य की प्रकृति है। प्रारम्भ में शक्तियों एवं कार्यों के बीच विभाजन नहीं किया गया था। अतः नगर के बढ़ते हुए आकार एवं वृद्धिशील कार्यों की पृष्ठभूमि में नगर-परिषद का कार्य क्षेत्र अत्यन्त व्यापक हो गया। उसे नगर प्रशासन को निर्देशन प्रदान करना होता था, जनकार्यों की रचना एवं सधारण करना होता था, वित्तीय व्यवहार को स्वीकृति प्रदान करनी होती थी तथा सर्गेन्दारी आदि का कार्य भी सम्पन्न करना होता था। इस समय परिषद का आकार छोटा होना था अतः उन कई समितियों में विभाजित कर दिया जाता था। इनके माध्यम से परिषद नगर प्रशासन की छोटी से छोटी बात पर भी ध्यान देती थी। प्रशासनीय अधिकारियों के हाथों में काम बहुत कम दिया जाता था। छोटे से छोटे बिल का भुगतान भी उनके द्वारा पास किया जाता था। छोटी से छोटी वेतन वृद्धि तथा लाइसेंस से सम्बन्धित प्रत्येक प्रार्थना-पत्र परिषद में विचारार्थ प्रस्तुत किये जाते थे। इस प्रकार व्यवहार करते हुए, परिषद उस मौलिक सिद्धान्त का उल्लंघन करती थी जिसके अनुसार व्यवस्थापिका को प्रशासनिक विस्तार के सम्बन्ध में कुछ भी नहीं करना चाहिए। बड़े आकार की तत्कालीन परिषदों ने इस सिद्धान्त से कुछ भी नहीं सीखा।

बड़ी परिषदों तथा अनेक समितियों वाली इस व्यवस्था के विरुद्ध प्रतिक्रिया उस समय की गई जब कि इसके परिणामस्वरूप कई स्थानों के नगर प्रशासन में भ्रष्टाचार पनपा तथा सामान्य रूप से अकार्यकुशलता का प्रभाव बढ़ा। उस समय यह तर्क दिया जाने लगा कि छोटा परिषद अत्यन्त अनिवार्य है क्योंकि यह जल्दी से तथा अनौपचारिक रूप से कार्य कर सकती है। इससे समितियों के बीच में पड़ने की तथा बहुत समय तक वाद विवाद करने की आवश्यकता नहीं होती। इसी प्रकार के वातावरण में आयोग व्यवस्था लोकप्रिय बनी क्योंकि उसमें पांच सदस्यों का परिषद होती है तथा सचालकों का एक छोटा मण्डल होता है।

कालान्तर में जब नगरों की सीमायें एवं जनसंख्या बढ़ गई तथा उनसे अधिक कार्य करने की मांग की जाने लगी तो लोगों ने परिषद के नीति निर्माण के कार्य पर अधिक जोर दिया तथा उसके प्रशासकीय कार्यों को कम करने का प्रयास किया। फलतः कमजोर मेयर योजना के स्थान पर शक्तिशाली मेयर व्यवस्था आई और बाद में शक्तिशाली मेयर व्यवस्था का स्थान भी परिषद प्रबन्धक योजना द्वारा ले लिया गया। सरकार के रूप में परिवर्तन करने के साथ-साथ इस बात पर भी विचार किया गया कि क्या नीति निर्माता निकाय के आकार को भी बदला जाये। पुरानी परिषदों का आकार बड़ा अधिक था किन्तु आयोग व्यवस्था के अनुसार इसका आकार छोटा अधिक बन गया। परिषद प्रबन्धक योजना के आयोजन परिषदें पांच, सात या नौ सदस्यों वाला निकाय बन गई। कुछ स्थानों पर इनकी संख्या पन्द्रह या बीस तक भी पहुंच जाती है। यह कहा जाता है कि एक लाख या इससे अधिक की जनसंख्या वाले प्रदेशों के लिए सात से पन्द्रह तक की सदस्य संख्या अधिक नहीं है।

छोटे प्राकार की परिषद का यह गुण माना जाता है कि इसे आसानी से देखा जा सकता है। जब इसमें केवल पांच या सात ही सदस्य होते हैं तो जन-साधारण के लिए यह सम्भव होता है कि वह इनको आसानी से देख सके। वह उनको उनके नाम तथा काम दोनों से ही जान सकता है। कभी-कभी यह आपत्ति की जाती है कि इस जानकारी का महत्व एवं उपयोगिता क्या है जब कि छोटी परिषद लोगों का पूरी तरह प्रतिनिधित्व ही नहीं करती एवं जनता को उस पर नियन्त्रण करने का अधिकार ही नहीं रहता। इसके बारे में यह कहा जाता है कि इन अवस्थाओं को प्राप्त करने के लिए अन्य व्यवस्था की जा सकती है। एक छोटी परिषद के सदस्यों को यदि आनुपातिक प्रतिनिधित्व के आधार पर चुना जाये तो इस बात की सम्भावना रहती है कि वे प्रमुख समूहों का प्रतिनिधित्व कर पायेंगे। इसके साथ ही लोकप्रिय नियन्त्रण लागू करने के लिए मतदाताओं को वापिस बुलाने की, बनाये गये अध्यादेशों का विरोध करने की, जनमत संग्रह करने की तथा पहल करने की शक्ति प्रदान की जानी चाहिए। इस प्रकार की व्यवस्था किए जाने के बाद परिषदों की प्रवृत्ति अधिक प्रतिनिधित्वपूर्ण बन जाती है तथा उन पर जनता का अधिक नियन्त्रण लागू हो जाता है। छोटी परिषदों के स्थान पर यदि बड़ी परिषदें स्थापित कर दी जायें तो उसमें पक्षपातपूर्ण दृष्टिकोण का प्रभाव बढ़ जायेगा। यह एक सर्वविदित तथ्य है कि छोटे निकायों में बड़े निकायों की अपेक्षा परिषद सदस्यों को अधिक स्वतन्त्रता प्राप्त रहती है।

परिषदों की सफलता मतदाताओं की उस योग्यता पर आधारित है जिसके आधार पर कि वे उम्मीदवारों का चयन करते हैं। यदि परिषद छोटी है तो इसके चुनाव पूरे नगर क्षेत्र से या पूरे जिला क्षेत्र से किये जा सकते हैं। उम्मीदवारों की संख्या कम होगी तथा उनकी प्रकृति एवं चरित्र का अधिक से अधिक प्रचार किया जायगा। इस संबंध में मि० एन्डरसन तथा वाइडनर (Anderson and Weidner) का यह कथन महत्वपूर्ण है कि कुछ तो बुद्धि पर आधारित तथा कुछ निरीक्षण पर आधारित यह एक सामान्य मत है कि छोटी परिषदों में बड़ी परिषदों की अपेक्षा उच्च आनुपातिक योग्यता वाले व्यक्ति अधिक आ जाते हैं। सामान्य रूप से यह एक निश्चित सत्य है कि ज्यों-ज्यों नगर परिषदों के सदस्यों की संख्या पिछली कुछ दशाब्दियों में घटी है त्यों-त्यों सदस्यों का स्तर भी बढ़ रहा है।[1]

पार्षदों का कार्यकाल—परिषद का छोटा आकार उपयोगी होता है उसी प्रकार यदि सदस्यता में निरन्तरता बनी रहे तो वह भी उपयोगी मानी जाती है। ऐसा होने पर सार्वजनिक नीति का विकास एकरूप बना रह सकता

1 "It is common opinion based partly upon reason and partly upon observation, that small Councils will generally get men of relatively higher average ability than is the case [illegible]

—*Anderson and Weidner*, op cit, P. 401

है। उपनिवेशकालीन बाराज म पार्षदों एव एल्डरमेनों का समय प्राय: एक वर्ष होता था। कहीं-कहीं उनका कार्यकाल जीवन-पयन्त का भी कर दिया जाता था किन्तु अब जीवन-पर्यन्त का कार्यकाल सयुक्त राज्य अमरीका के प्राय. सभी प्रदेशों से हटा दिया गया है। वर्तमान प्रवृत्ति के अनुसार एक वर्ष का कार्यकाल भी अनुपयुक्त समझा जाता है। वर्तमान व्यवहार के अनुसार परिषद के सदस्यों की सख्या या तो दो होती है अथवा चार। वैसे बड़े नगरों में पार्षदों का कार्यकाल प्राय अधिक रखा जाता है और छोटे नगरों में इनका कार्यकाल कम होता है।

परिषद के सदस्यों का कार्यकाल बढ़ाने के पक्ष म यह कहा जाता है कि सरकार में आने पर एक विशेषज्ञ पार्षद को नगर प्रशासन के कार्य समझने में पर्याप्त समय लगता है। कार्यकाल अधिक रख देने पर एक व्यक्ति परिषद के व्यवहार एव उसके आतरिक सघर्षों के बारे में अधिक जानकारी प्राप्त कर सकता है। नगरपालिका की एक गणना के अनुसार सन् १९५६ में ५ हजार से अधिक की जनसख्या वाले नगरों में से ४६ प्रतिशत नगरों की परिषदों मे चार वर्ष का कार्यकाल प्रयुक्त किया जाता था। जिन नगरों में आयोग व्यवस्था या परिषद प्रबन्धक व्यवस्था को अपनाया गया था उन नगरों मे अधिक कार्यकाल की प्रक्रिया अधिक प्रचलित थी। तीन साल का कार्यकाल केवल ११% नगरों द्वारा अपनाया जाता था और दो वर्ष के कार्यकाल को ४१% नगरों ने अपनाया। एक साल का कम से कम कार्यकाल रखने की परम्परा थी जो कि धीरे-धीरे समाप्त हो गई।

कई एक विचारकों का यह कहना है कि कार्यकाल चाहे कितना ही लबा क्यों न हो किन्तु एक कार्यकाल स्थानीय राजनीतिज्ञों के लिए प्राय पर्याप्त नहीं माना जा सकता। इस कार्यकाल मे वह धीरे धीरे चीजों को समझने लगता है और उनके सबध मे सूचना प्राप्त करता है। नगर सरकार द्वारा अपनाई गई प्रक्रियाए कोई गुप्त बात नहीं होतीं। उसे यह सीखना होता है कि कहाँ पर रुकना चाहिये और कहा पर आगे बढ़ना चाहिये। कोई भी राजनीतिज्ञ नगर प्रशासकों के सबध मे इतना ज्ञान रख सकता है कि वह अच्छे बुरे एव उदासीन के बीच भेद कर सके। जब एक सदस्य लम्बे समय तक नगर प्रशासन से सम्बन्धित रहता है तो वह उसकी प्रत्येक बात से सूचित हो जाता है। उसे कई बार अपनी रात्रि भी कार्यालय में गुजारनी होती है। उचित कार्य सचालन की दृष्टि से यह कहा जाता है कि केवल लम्बा कार्य ही पर्याप्त नहीं है, इसके लिए कार्यकाल का प्रतिराव होना भी उपयुक्त समझा जाता है। परिषद के वरिष्ठ सदस्य नवागन्तुकों को प्रशिक्षित की व्यवस्था कर सकते हैं। जहा कहीं कार्यकाल चार वर्ष होता है वहा कार्यकाल के प्रतिराव की सम्भावनायें बढ जाती हैं क्योंकि इससे परिषद के आधे सदस्यों को प्रतिवर्ष चुन लिया जाता है और उसके बाद वार्षिक चुनावों की आवश्यकता को दूर किया जा सकता है। जहा कहीं पार्षदों का कार्यकाल सीमित होता है वहा मतदाता सामूहिक रूप से पार्षदों के कार्यों पर निर्णय देने म समर्थ होते हैं। किन्तु जिस नगर में परिषद के सदस्यों के कार्यों को चुनौती देने के लिए नागरिकों को याचिका प्रस्तुत करने का अधिकार होता है वहा एक या दो वर्ष के

नियमित चुनावों की धारायें धूमिल पड़ जाती हैं। वापिस बुलाने की व्यवस्था को पारषदों के कार्यकाल के प्रसार के अनुरूप ढाल लिया जाता है। वापस बुलाने की प्रक्रिया को दरवाजे के पीछे की बन्दूक के रूप में प्रयुक्त किया जाता है। जब इसको स्वेच्छाचारितापूर्वक प्रयुक्त किया जाता है तो यह अच्छी नगर सरकार के मार्ग में एक बाधा का कार्य करती है। सुधारकों द्वारा कई बार इसके महत्व को काफी बढ़ा चढ़ा कर कहा जाता है किन्तु व्यवहार में कुछ पक्षपातपूर्ण एवं स्वार्थपूर्ण हितों की भावना के लिए भी प्रयुक्त किया जा सकता है। *जब इस शक्ति का प्रयोग गलत प्रतिनिधित्व करने वाली या अनु-*तरदायी परिषद के विरुद्ध किया जाता है तो यह अत्यन्त लाभदायक सिद्ध होती है।

कई बार ऐसी स्थिति उत्पन्न हो जाती है जब कि एक कठिन परिश्रम करने वाले पार्षद के उत्तरदायित्व उसकी जीविका अर्जित करने के मार्ग में बाधा डालते हैं। जब एक व्यक्ति परिषद का सदस्य बनता है तो यह स्वाभाविक है कि उसे अपना बहुत सा समय इसके कार्यों में लगाना होता है। जब नगर के प्रशासक की कार्यकुशलता का स्तर निम्न होता है तो उसका लगने वाला यह समय और भी बढ़ जाता है। कभी-कभी परिषद के सदस्यों को किसी प्रकार का वेतन प्रदान नहीं किया जाता और इस व्यवस्था में नगर सरकार का पद योग्य व्यक्तियों को अपनी ओर आकर्षित नहीं कर पाता। असल में सरकार के कार्यों का रूप, नगर का आकार तथा वांछनीय कार्यों *की मात्रा वेतन सम्बन्धी विषयों को प्रभावित करती हैं। जिस प्रकार से परि*षद के सदस्यों का कार्यकाल बढ़ाने पर जोर दिया गया था उसी प्रकार यह भी सुझाया गया था कि परिषद के सदस्यों को वेतन प्रदान किया जाए। यह कहा जाता है कि उन्नीसवीं शताब्दी में होने वाले प्रजातन्त्रात्मक आन्दोलनों की सबसे स्पष्ट अभिव्यक्ति पार्षदों के वेतन पर जोर देने में हुई। उस समय राजनैतिक दल के नेता अपने आधीन अधिक से अधिक ऐसे कार्यालयों को रखना चाहते थे जिनमें कि वेतन प्रदान किया जाता है क्योंकि ऐसा करने पर ही वे अपने दल के समर्थकों को पुरस्कृत कर सकते थे। इसके अतिरिक्त परिषदों में ऐसे लोगों की आवश्यकता का भी अनुभव किया गया जो कि आर्थिक दृष्टि से अधिक सम्पन्न नहीं थे किन्तु फिर भी योग्यता एवं सामर्थ्य की दृष्टि से उपयोगी थे। ऐसे लोगों को परिषद के अन्दर लेने के लिए उन्हें वेतन प्रदान किया जाना जरूरी था। यह सोचा जाने लगा कि केवल सम्पन्न परिवारों को ही कार्यालय में रहने का अवसर क्यों प्रदान किया जाए। इस प्रकार की व्यवस्था व्यक्तियों की समानता के मूल सिद्धान्त के विरुद्ध थी। यदि सरकार में मजदूरों का प्रतिनिधित्व करना है तो इसके लिए यह जरूरी था कि पदाधिकारियों को वेतन प्रदान करने की व्यवस्था की जाती। इस सम्बन्ध में एक अन्य दृष्टिकोण यह है कि जब किसी कार्य में एक व्यक्ति को अपना पर्याप्त समय व्यतीत करना होता है तो इसके लिए उस व्यक्ति को भुगतान भी किया जाना चाहिए तभी सरकार अथवा उसके पदों पर आने का सभी वर्गों को समान अवसर प्राप्त हो सकेगा।

वैसे सभी नगरों में परिषद सेवाओं के लिए वेतन प्रदान नहीं किया जाता, किन्तु फिर भी दो लाख पचास हजार से अधिक की जनसंख्या वाले

सभी नगरों में यह प्रदान किया जाता है। वैसे छोटे प्रदेशों में भी प्रायः नाम मात्र का वेतन प्रदान करने की परम्परा है तथा बड़े नगरों में भी सामान्य रूप से कुछ हजार डालर वेतन प्रदान करना एक सामान्य बात है। किसी नगर परिषद में उसके संगठन का वास्तविक रूप क्या रहेगा, यह बात बहुत कुछ उस नगर सरकार के रूप पर निर्भर करती है। जहां तक आकार का सम्बन्ध है, एक बड़ी परिषद शक्तिशाली मेयर वाले नगरों में सफलतापूर्वक कार्य करती है जहां पर कि निर्वाचित मुख्य कार्यपालिका द्वारा उसे नेतृत्व प्रदान किया जाता है। आयोग व्यवस्था की सरकारों में अनेक सदस्यों को विभिन्न विभागों से सम्बन्ध रखना होता है तथा वहां तक छोटी परिषद प्रभावीकृत हो चुकी है। आयोग एवं परिषद प्रबन्धक-वाली व्यवस्थाओं में परिषद का आकार छोटा होता है। सरकार के इन नवीन रूपों के आधीन परिषद के सदस्यों का कार्यकाल लम्बा एवं एक दूसरे का अतिराव करने वाला होता है। प्रत्येक नगर में परिषद की सदस्यता की विशेषताओं के सम्बन्ध में कोई सामान्य बात नहीं कही जा सकती। संयुक्त राज्य अमरीका में कोई ऐसा नियम नहीं है जिसके अनुसार नगर सरकार की सारी विशेषताओं को निर्धारित किया जा सके, जैसे उनका कार्यकाल, उनकी सदस्य संख्या, उनका वेतन तथा वह तरीका जिसके अनुसार कि उनको चुना जाता है।

परिषद के सदस्यों का चुनाव

[The Election of Council-Members]

विभिन्न नगरों में परिषद के सदस्यों का चुनाव अलग-अलग प्रकार से किया जाता है। प्रत्येक नगर में परिषद के सदस्यों के चुनाव का तरीका विभिन्न तत्वों पर निर्भर करता है। वर्तमान नगरपालिका चार्टरों के अनुसार सदस्यों को मनोनीत एवं निर्वाचित—दो भागों में विभाजित कर दिया गया है। ऐसा करके स्थानीय स्तर पर दलीय प्रभाव को कम करने की दिशा में पहला कदम उठाया गया है किन्तु फिर भी प्रत्येक नगर में मत-पत्र निष्पक्ष रूप से प्रदान नहीं किए जाते, उनमें राष्ट्रीय दलों का प्रभाव रहता है। नगर स्तर पर परिषदों का चुनाव वार्डों के आधार पर किये जाने की व्यवस्था बहुत पहले से ही प्रचलित है। सन् १६८६ में डोनगन (Dongan) के चार्टरों ने इस व्यवस्था को प्रारम्भ किया किन्तु उस समय अन्य उपनिवेश-वादी बारोज में चुनाव-क्षेत्र पूरा बारा होता था। उन्नीसवीं शताब्दी के दौरान वार्ड चुनावों की व्यवस्था पर्याप्त महत्वपूर्ण बन गई किन्तु जब बीसवीं शताब्दी में नगर सरकार का रूप आयोगों एवं परिषद प्रबन्धक योजनाओं से प्रभावित हुआ तो पूरे नगर को चुनाव-क्षेत्र रखने की परम्परा अधिक लोक-प्रिय हो गई। *यह कहा जाता है कि वर्तमान समय में ५००० से अधिक की* जनसंख्या वाले नगरों में से लगभग ६६ प्रतिशत से भी ज्यादा में पारषदों का चुनाव सम्पूर्ण चुनाव-क्षेत्र के आधार पर किया जाता है। इस समय वार्ड व्यवस्था केवल बहुत बड़े नगरों में ही प्रचलित है। अपवाद रूप में यह मध्यम श्रेणी के छोटे राज्यों में भी मिल जाती है। वैसे आयोग व्यवस्था को अपनाने वाले सभी नगर आज वार्ड व्यवस्था को छुट्टी दे चुके हैं।

नगर स्तर पर राजनैतिक हस्तक्षेप के बिना किया गया चुनाव भी पर्याप्त आकर्षण का केन्द्र था। सन् १६५६ तक नगर तथा परिषद के नगरों में से लगभग ५५ प्रतिशत नगरों में दलीय स्तर पर चुनाव किए जाते थे। चुनाव का यह एक पुराना तरीका है।[1] इसके लिए वार्ड में उम्मीदवारों को नियुक्त करने के लिए एक दलीय समर्थक की आवश्यकता होती है। जब इस प्रकार के उम्मीदवारों के मनोनयन पर एवं निर्वाचन पर दलों द्वारा हस्तक्षेप किया जाने लगा तो इसके परिणामस्वरूप सदस्यों में दलीय स्वामीभक्ति आवश्यक समझी जाने लगी। कभी-कभी तो इसके परिणामस्वरूप पूरा नगर प्रशासन ही दलीय नेताओं के हाथों में चला जाता था। नगर का बॉस नगर के अधिकांश वार्डों पर नियन्त्रण रखता था और ऐसी स्थिति में वह परिषद को राजनैतिक या व्यक्तिगत उद्देश्यों की साधना के लिए काम में ले सकता था। जब नगर सरकार में चुनाव के लिए वार्ड व्यवस्था पर जोर दिया जाता था तो इसके पीछे कई एक तर्क प्रस्तुत किए जाते थे।[1] यह कहा जाता था कि वार्ड में रहने वाले व्यक्ति अपने उम्मीदवार को अधिक निकट से जान सकते थे और जब वे एक बार नगर परिषद के सदस्य बन जाते थे तो वार्ड के निवासियों को यह अनुभव होता था कि परिषद में उनका कोई व्यक्ति है जिसके पास वे जब भी जाना चाहें तभी जा सकते हैं। किन्तु यह व्यवस्था अधिक दिन तक न चल सकी और परिवर्तित परिस्थितियों के आधीन इसे बदल कर सम्पूर्ण नगर क्षेत्र को चुनाव क्षेत्र बना दिया गया। आजकल उम्मीदवारों का प्रायः पूरे नगर के मतदाताओं द्वारा मनोनयन एवं निर्वाचित किया जाता है। उम्मीदवारों को केवल उसी वार्ड के लोग मत नहीं देते जहाँ कि वह रह रहा है। वार्ड व्यवस्था के विरुद्ध एक तर्क यह भी दिया गया कि नगर के वर्गीय हितों को उस समय तक समाप्त नहीं किया जा सकता जब तक कि परिषद में उनके अपने प्रवक्ता मौजूद हैं।

वर्तमान समय में उम्मीदवारों को मनोनीत एवं निर्वाचित करने की व्यवस्था बहुत कुछ स्वयं के संगठन पर आधारित है। प्रतिनिधियों को मनोनीत करने की प्रक्रिया आंशिक रूप से समाज की परम्पराओं से प्रभावित होती है। मतपत्रों को निष्पक्ष बनाने मात्र से ही नगर सरकार पर से राजनैतिक दल के प्रभावों को समाप्त नहीं किया जा सकता। जब कभी स्थानीय क्षेत्र में चुनाव प्रचार किया जाता है तो राजनैतिक दल स्वतः ही बीच में आ जाते हैं। अनेक छोटे नगरों में निष्पक्ष मनोनयन एवं निर्वाचन तथा सम्पूर्ण नगर क्षेत्र द्वारा निर्वाचन की माध्यम से उन द्विदलीय परम्पराओं को बनाए रखा गया जो कि उन्नीसवीं शताब्दी में प्रचलित थीं। छोटे नगरों में यह सम्भव है कि मतदाता उम्मीदवारों से परिचित हो सकें। साथ ही उस व्यवस्था से दलीय व्यवस्था में भी कोई लाभ नहीं होता किन्तु जब हम बड़े राजधानी नगरों पर विचार करते हैं तो ज्ञात होता है कि निष्पक्ष मनोनयन एवं चुनाव के विचारों को सुधारना एक सर्वाधिक कठिन चुनौती है। मतदाताओं की संख्या अधिक होने के कारण नागरिकों की क्रियाओं को बिना राजनैतिक दलों की सहायता के विकसित नहीं किया जा सकता। संयुक्त राज्य अमरीका में नगर परिषद के सदस्यों का चुनाव करने के लिए अनेक प्रक्रियाओं को अपनाया गया। इन

प्रक्रियाओं के सम्बन्ध में विभिन्न प्रकार के प्रयोग करने के लिए वहां अनुकूल परिस्थितियां भी वर्तमान थीं।

आनुपातिक प्रतिनिधित्व का तरीका
[The Method of Proportional Representation]

इस सम्बन्ध में बहुत समय से विचार किया जा रहा था कि परिषद को पूरी तरह से एक प्रतिनिधि निकाय बनाने के लिए क्या किया जाना चाहिए। कुछ लोगों ने यह सुझाव दिया कि आनुपातिक प्रतिनिधित्व की प्रक्रिया के परिणामस्वरूप जिन परिणामों को प्राप्त किया जा सकता है उन्हें अन्य किसी तरीके से प्राप्त नहीं किया जा सकता। आनुपातिक प्रतिनिधित्व की उत्तराधिकारी व्यवस्था (Hare System) के अनुसार परिषदों में विभिन्न दलों एवं समूहों को उनके मतों की संख्या के अनुपात में स्थान दिया जाता है। वार्ड व्यवस्था के अधीन बहुमत या बहुलता का अर्थ है कि सफल दल को प्रतिनिधित्व प्रदान किया जाए, किसी भी अल्पसंख्यक को नहीं। वार्ड व्यवस्था में नगर के अल्पसंख्यकों का महत्व बहुत कुछ उन वार्डों की संख्या पर निर्भर करता है जिनमें कि अल्पसंख्यक लोग बहुमत या बहुल मत को प्रदान कर सकते हैं। आनुपातिक प्रतिनिधित्व के अधीन विभिन्न दल एवं समूह अपने उम्मीदवारों का निर्वाचन बहुत कुछ उसी अनुपात में कर सकते हैं जिस प्रतिशत में कि कुल मतों में उनके द्वारा मत प्रदान किये गए हैं। इस व्यवस्था में अल्पसंख्यकों को प्रतिनिधित्व प्राप्त हो जाता है। यदि व्यावहारिक रूप से कहा जाए तो यह व्यवस्था लाभदायक होने के साथ-साथ हानिकारक हो सकती है। यह कहा जाता है कि आनुपातिक प्रतिनिधित्व के अधीन अल्पसंख्यकों का प्रतिनिधित्व कोई अवसर की बात नहीं है किन्तु यह इसमें निहित रहता है।

वार्ड-व्यवस्था न रहने के कारण यहां अवसर के लिए बहुत कम स्थान है। जहां परिषद का आकार निश्चित कर दिया जाता है वहां एक उम्मीदवार के लिए आवश्यक मतों की संख्या को निर्धारित करना सरल होता है। सही मतों की कुल संख्या को कुल पदों में एक जोड़कर आनेवाली संख्या से विभाजित कर दिया जाता है और जो भाज्यफल आवे उसमें एक जोड़ दिया जाता है। आनुपातिक प्रतिनिधित्व के अधीन मतदाता अपना मत प्रदान करते समय परम्परागत रूप से क्रास का निशान नहीं लगाता। वह अपनी प्राथमिकताओं के अनुसार उम्मीदवारों के सामने संख्या लिख देता है। यदि मतपत्रों पर पच्चीस उम्मीदवारों के नाम हैं तो मतदाता अपनी पच्चीस प्राथमिकताओं को अंकित कर सकता है। मतदाता का मतपत्र जब गिना जाता है तो उसे उसके पक्ष में गिना जाता है जिस पर कि उसने अपनी प्राथमिकता प्रकट की है। यह हो सकता है कि एक मतदाता ने जिस उम्मीदवार के पक्ष में अपनी प्रथम प्राथमिकता प्रदान की है वह पहले ही दूसरे मतदाताओं के मतों के आधार पर निर्वाचित घोषित कर दिया गया हो अथवा उसे इतने कम मत प्राप्त हुए हों कि इस मत का उसके लिए कोई महत्व न हो। इन दोनों ही स्थितियों में मतपत्र को रद्द नहीं किया जा सकता वरन् उसे उस उम्मीदवार के पक्ष में गिन लिया जाता है जिसे कि दूसरी प्राथमिकता प्रदान

लगेगा किन्तु वह इस तथ्य को दबाये रखता है तथा लक्ष्यों के सम्बन्ध में प्रायः अतिशयोक्ति करता है। दूसरी ओर सुधारक के अनुयायी सदैव ही कल्पना-लोक में रहते हैं तथा यह आशा करते हैं कि शीघ्र ही परिवर्तन की अच्छाइयां प्रकट होने लगें। संयुक्त राज्य अमरीका की नगर सरकार में जो सुधार प्रस्तावित किये गये उन सब में भी यही बात लागू होती है। वैसे आनुपातिक प्रतिनिधित्व द्वारा जिन अच्छाइयों का दावा किया गया था वे सभी निर्वाचनों में प्राप्त न हो सकीं किन्तु फिर भी अमरीकी नगरों में जहां कहीं इसको अपनाया गया वहा इसके परिणामस्वरूप निश्चय ही अच्छा प्रतिनिधित्व प्रकट हुआ। राष्ट्रीय नगरपालिका लीग के मॉडल चार्टर में यह सिफारिश की गई थी कि आनुपातिक प्रतिनिधित्व की निर्वाचन प्रणाली सर्वाधिक सतोषजनक है क्योंकि इस तरीके द्वारा अन्य तरीके की अपेक्षा मतदाताओं को अधिक प्रतिनिधित्व प्रदान किया जाता है; यह भी ऐसी समान शर्तों के आधार पर कि बहुमत के शासन एवं अल्प-संख्यकों के प्रतिनिधित्व दोनों ही बातों की साधना की जा सके।[1]

आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली के लाभों का अध्ययन करने के बाद यह निष्कर्ष निकालना गलत होगा कि यह एक दोषरहित प्रणाली है अथवा इसमें केवल अच्छाइयां ही अच्छाइयां हैं। यह प्रत्येक मानवीय संस्था की भांति दोष एवं लाभों का समन्वयात्मक रूप है। आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली में कुछ ऐसे दोष आ जाते हैं जिनकी कल्पना पहले से करना कठिन रहता है। संयुक्त राज्य अमरीका में स्थानीय स्तर के अधिकांश नागरिक अपनी प्राथमिकताओं का सही सही उपयोग नहीं कर पाते और इसलिए चुनाव से पूर्व उनको पर्याप्त समझाना पड़ता है कि वे अपने मत-पत्रों पर क्रास का निशान न लगाएं। इतने पर भी आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली अनेक मतों के रद्द होने का कारण बन जाती है। राष्ट्रीय एवं राज्य स्तर के चुनावों में उसी पुरानी व्यवस्था को अपनाया जाता है। इस तथ्य के कारण रद्द मतों की संख्या और भी बढ़ जाती है। वैसे भी कुछ स्थानान्तरणों के बाद अनेक मत बेकार हो जाते हैं और कुछ उम्मीदवारों को बिना पूरी मत संख्या प्राप्त किए ही निर्वाचित घोषित करना पड़ता है। इस व्यवस्था को सुधारने के लिए मॉडल नगर चार्टर में यह प्रावधान रखा गया था कि यदि किसी मत-पत्र में केवल उसी उम्मीदवार के लिए निशान लगाया गया है जो कि निर्वाचित हो चुका है तो इस मतपत्र को उसी उम्मीदवार के लिए सौंप दिया जाएगा जिसे प्रथम प्राथमिकता दी गई है और उसके स्थान पर निर्वाचित उम्मीदवार के आखिरी मतपत्र को उस अनिर्वाचित उम्मीदवार के लिए स्थानान्तरित कर दिया जाएगा जिसे कि द्वितीय प्राथमिकता प्रदान की गई है।

---

1. "It gives representation to many more voters than any other method and does so on terms of approximate equality so as to secure both majority rule and minority representation."

—National Municipal League, Model City Charter, New York, 1941, P. 71

यह कहा जाता है कि चुनावों में व्यक्तिगत एवं पक्षगत रुचि न रहने के कारण उन में एक प्रकार से जान नहीं रहती। ऐसी स्थिति में जो मतदाता केवल चुनाव उत्साह के कारण भाग लेते हैं, वे मतदान के प्रति उदासीन बन जाते हैं। चुनावों में किए जाने वाले प्रचार से जनता विभिन्न उम्मीदवारों की मान्यताओं का परिचय प्राप्त करती है तथा उनकी नीतियों से जानकार हो जाती है। किन्तु आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली जब चुनाव प्रचार की आवश्यकता को ही समाप्त कर देती है तो मतदाता-गण इन सब ज्ञान से वंचित रह जाते हैं। यदि इन चुनाव प्रचार के दोषों को दूर करना चाहें तो ऐसा राजनैतिक शिक्षा के प्रसार से किया जा सकता है। आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली के सम्बन्ध में एक महत्वपूर्ण प्रश्न यह किया जाता है कि क्या इसके द्वारा प्रशासन वास्तविक प्रतिनिधित्व को प्राप्त करके, प्रशासनात्मक नेतृत्व का चयन करके एवं बहुमत के निर्णयों को क्रियान्वित करने में सहायता प्राप्त हो सकेगी। न्यूयार्क एवं अन्य कुछ बड़े नगरों के अनुभवों के परिणामस्वरूप ये प्रश्न और भी महत्वपूर्ण बन जाते हैं। इस समय लगभग ग्यारह नगरों में आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली को अपनाया जा रहा है।

द्वितीय विश्व युद्ध के बाद में साम्यवादियों के भय के कारण कुछ नगरों ने इस व्यवस्था को छोड़ दिया अथवा उसका विरोध किया। न्यूयार्क नगर में आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली के परिणामस्वरूप सन् १९४५ में २१ सदस्यों की नगर परिषद के लिए निर्वाचित दो सदस्य साम्यवादी थे। इस प्रणाली के विरोधियों का यह भी कहना है कि जहां आनुपातिक प्रतिनिधित्व की व्यवस्था को अपनाया जाता है वहां जातीय, धार्मिक एवं राष्ट्रीय आधार पर मतदान को प्रोत्साहन मिलता है। इनके अतिरिक्त इस व्यवस्था में अल्प-सदस्यों के प्रतिनिधि गण सौदेबाजी के व्यवहार पर उतर आते हैं और इसके परिणामस्वरूप व्यवस्थापन का कार्य अत्यन्त कठिन बन जाता है। कुछ अन्य आलोचकों का कहना है कि आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली दलीय उत्तरदायित्व के लिए घातक है, अत्यन्त जटिल है, इसका अधिनायकवादियों द्वारा प्रयोग किया जा सकता है तथा यह प्रणाली एक अमरीकन प्रणाली है। यद्यपि इन सभी आलोचनाओं के लिए तर्क प्रस्तुत करना सरल नहीं है किन्तु फिर भी चुनाव युद्ध की गतिविधियों में आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली को समाप्त करने की गरज से बहुत कुछ छापा जाता है। अनेक नगरों में दलीय संगठनों ने इस व्यवस्था को समाप्त करने के लिए प्रयास किए हैं। इन विभिन्न कारणों से आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली व्यापक रूप से लोकप्रिय नहीं बन पाई।

परिषद के सदस्यों के मनोनयन एवं चुनाव के लिए सम्भव विकल्पों की संख्या बहुत है। संयुक्त राज्य अमरीका के नगरों में परिषद की बनावट एवं चयन के सम्बन्ध में अनेक प्रयोग किये जाते रहे हैं और किए जाते रहेंगे किन्तु फिर भी जब तक प्रजातन्त्रात्मक सरकार को एक मापदण्ड समझा जाता है, उस समय तक परिषद की उपयोगिता एवं महत्व के बारे में [illegible] क्षेत्र में उन्नीसवीं शताब्दी [illegible] व्यवस्था के आधार पर [illegible] अमरीकी नगरों के बारे में

एक मुख्य बात यह रही है कि वहां एक नगर में जो व्यवस्था सफल रूप से कार्य करने लगी, उसका अर्थ यह नहीं था कि दूसरे नगर में भी वह व्यवस्था सफलतापूर्वक कार्य करेगी।

परिषद का संगठन
[The Organization of the Council]

नगर परिषद, नगर का एक केन्द्रीय प्रशासकीय निकाय होती है जो कि सभी अविशिष्ट शक्तियों एवं सामान्य नीति निर्माण की शक्तियों का प्रयोग करती है। इस प्रकार इसका महत्व नगर के किसी भी मण्डल या आयोग की अपेक्षा अधिक होता है जो कि केवल एक ही कार्य सम्पन्न करने के लिए उत्तरदायी रहता है। यदि अधिकृत रूप से प्रकाशित नगर परिषद की प्रक्रियाओं का अध्ययन करें तो शीघ्र ही ज्ञात हो जाएगा कि इसके कार्यों का क्षेत्र कितना व्यापक है और ये कितने महत्वपूर्ण हैं। नगर परिषद अपने विभिन्न कार्यों को सम्पन्न करने के लिए जिस प्रकार संगठित की जाती है, उसमें स्थान के आधार पर अनेक असमानताएं वर्तमान रहती हैं किन्तु फिर भी प्रायः सभी नगरों में परिषद को अधिकारियों, नियमों तथा कुछ समितियों की आवश्यकता होती है। इसमें कार्य करने वाले अधिकारी-गण में अध्यक्ष उपाध्यक्ष, लिपिक या मुख्य सचिव आदि मुख्य होते हैं। जब एक परिषद का आकार छोटा होता है तो उसमें अध्यक्ष एवं क्लर्क के अतिरिक्त अन्य किसी अधिकारी की आवश्यकता कम रहती है। बड़े नगरों में यह सामान्य व्यवहार है कि नगर के अटार्नी को परिषद की बैठकों में उपस्थित होने के लिए कहा जाता है। परिषद प्रबन्धक योजना के आधीन परम्परागत रूप से नगर प्रबन्धक एवं कुछ विभागीय अध्यक्ष परिषद की बैठकों में भाग लेते हैं।

संयुक्त राज्य अमरीका में नगर परिषद के अध्यक्ष का कार्यालय यद्यपि प्रभावीकृत नहीं किया गया है किन्तु फिर भी अधिकांश नगरों में इस पद के लिए पार्षदों द्वारा अपने में से एक व्यक्ति को चुन लिया जाता है। यह बात प्रायः समस्त आयोग व्यवस्था एवं परिषद प्रबन्धक व्यवस्था वाले नगरों के सम्बन्ध में लागू होती है। सरकार के इन रूपों में परिषद का अध्यक्ष प्रायः मेयर होता है। मेयर परिषद वाले नगरों में से अधिकांश में भी प्रायः यही व्यवस्था पाई जाती है किन्तु इनके बीच थोड़ा-बहुत अन्तर रहता है। कुछ नगरों में जनता द्वारा निर्वाचित मेयर को परिषद का पदेन सभापति बना दिया जाता है। शिकागो आदि नगरों में यही स्थिति है। कुछ एक छोटे नगरों में यह परम्परा है कि वहां परिषद के अध्यक्ष को मतदाताओं द्वारा अलग से चुना जाता है। कुछ नगरों में जहां पर कि चुनाव क्षेत्र पूरा नगर होता है, वहां सबसे अधिक मत प्राप्त करने वाले परिषद सदस्य को अध्यक्ष बना दिया जाता है।

परिषद के अध्यक्ष की शक्तियां मुख्य रूप से चार्टर की शर्तों पर निर्भर करती है। सामान्य रूप से देखा जाए तो अध्यक्ष परिषद का एक सदस्य होता है और इस रूप में उसे प्रत्येक विषय पर मतदान का अधिकार रहता है। किसी-किसी नगर में चार्टर द्वारा अध्यक्ष को यह शक्ति सौंप दी

जाती है कि वह कुछ मामलों के सम्बन्ध में आदेश शक्तियों का प्रयोग करे। कुछ नगर अपने परिषद अध्यक्षों को समान मत मत न की अवस्था में ही मत देने का अधिकार प्रदान करते हैं। परिषद की अन्य शक्तियाँ सदस्यों की सद्भावना एवं परिषद में राजनैतिक दल की स्थिति पर निर्भर करता है। जहाँ परिषद स्वयं अपना अध्यक्ष का चयन करती है वहाँ इस चयन में सामान्य रूप से पक्षपात बरता जाता है। कई बार उसे समिति नियुक्त करने की शक्ति प्रदान कर दी जाती है किन्तु अधिकांश नगर उसकी इस शक्ति के प्रयोग पर रोक लगा देते हैं। जहाँ समिति व्यवस्था पूर्ण रूप से स्थित रहती है वहाँ अध्यक्ष के चुनाव को उस समय तक टाला जाता है जब तक कि समिति की नियुक्तियाँ अधिकांश सदस्यों की दृष्टि से सतोषजनक रूप में न हो। दूसरे शब्दों में यह कहा जाता है कि किसी भी एल्डरमैन को अध्यक्ष के रूप में तब नियुक्त किया जा सकता है जब कि कुछ समिति के नियुक्तियों के सम्बन्ध में समझौता किया जा सके। जहाँ कहीं अध्यक्ष का चुनाव परिषद द्वारा किया जाता है वहाँ उसको समिति नियुक्त करने का शक्तियाँ नहीं दी जातीं तथा अन्य कुछ महत्वपूर्ण शक्तियों से भी वंचित रख दिया जाता है।

समितियों की नियुक्ति के प्रश्नों को छोड़कर यह कहा जा सकता है कि नगर परिषद के अध्यक्ष की शक्तियाँ प्राय: वही हैं जो कि रोबर्ट (Robert), जैफरसन (Jefferson) आदि द्वारा उसे सौंपी गई थीं। वह सदन में व्यवस्था रखता है, सदस्यों को बोलने का अवसर प्रदान करता है प्रस्ताव स्वीकार करता है, व्यवस्था के प्रश्नों पर निर्णय देता है और प्राय विषयों को उचित समितियों के लिए भेजता है। अध्यक्ष की शक्तियाँ एक नगर से दूसरे नगर की परिषद में भिन्न नहीं होतीं फिर भी सामान्य रूप से यह देखा जाता है कि इसकी वास्तविक शक्तियाँ प्राय वहाँ अधिक होती हैं जहाँ कि उसे चुना जाता है और उसके पीछे परिषद के बहुमत का समर्थन रहता है।

नगर परिषद का एक अन्य महत्वपूर्ण पदाधिकारी उसका क्लर्क होता है। इसकी स्थिति बहुत कुछ ऐसी होती है जैसी कि नगर क्लर्क की होती है। दूसरे शब्दों में यह भी कहा जाता है कि कभी कभी नगर क्लर्क परिषद के क्लर्क के रूप में कार्य करने लगता है। यद्यपि ऐसा करने समय वह अपने अधीनस्थ अथवा सहायक की सहायता लेता है। परिषद एवं उसके क्लर्क के बीच घनिष्ठ व्यक्तिगत सम्पर्क होते हैं इसलिए परम्परागत रूप से क्लर्क का चयन स्वयं परिषद द्वारा किया जाता है। किन्तु कुछ नगरों में इसे मतदाताओं द्वारा निर्वाचित किया जाता है। कहीं-कहीं इसे मेयर द्वारा नियुक्त करने की भी व्यवस्था है।

प्रत्येक परिषद की बैठक में तथा उसके लिए व्यवस्था करने समय सर्वाधिक कार्यरत एवं महत्वपूर्ण व्यक्ति क्लर्क के बराबर और कोई नहीं होता। नगर परिषद का समस्त कार्य क्लर्क के हाथ में होकर निकलता है। वह परिषद की बैठकों की सूचना भेजता है तथा उसके कार्यक्रमों के सम्बन्ध में तैयारियाँ करता है। परिषद में जिन पर विचार किया जाता है, ऐसे सभी

कागजों को परिषद की बैठक से पूर्व व बैठक के समय, क्लर्क के लिए प्रस्तुत करना होता है। क्लर्क के पास में पूर्व की बैठक कार्यवाही का वृतान्त होता है तथा वह सभी अपूर्ण कार्यों से परिचित रहता है। परिषद के क्लर्क को चार्टर के सभी प्रावधानों का ज्ञान रहता है जिसके आधार पर कि वह निर्वाचन, करारोपण, बजट तथा अन्य अनेक महत्वपूर्ण कार्यों के सम्बन्ध में सदस्यों को चेतावनी दे सकता है। वह परिषद में अध्यक्ष के पास बैठता है तथा उसे प्रक्रिया से सम्बन्धित बातों पर परामर्श देता है। इसके अतिरिक्त वह यह देखता है कि सभी मोशन, प्रस्ताव, अध्यादेश एवं प्रतिवेदन सही रूप में हैं अथवा नहीं। वह सदस्यों के नामों का अभिलेख रखता है। वह कार्यवाही के अनेक उन प्रस्तावों पर विचार करता है जिनको कि गम्भीर वाद-विवाद के समय सदस्यों द्वारा भुला दिया जाता है। परिषद के किसी भी अधिकारी का कार्य इतना महत्वपूर्ण नहीं होता कि उस पर क्लर्क का ध्यान न जा सके। नगर परिषद में क्लर्क के अतिरिक्त अन्य एक कर्मचारी भी होते हैं जो कि छोटे-मोटे कार्यों को सम्पन्न करने से सम्बन्धित रहते हैं। इन पदों के कारण परिषदों के सदस्यों को अपने समर्थकों को खुश करने का अवसर प्राप्त हो जाता है।

परिषद की समितियां (Committees of the Council)—अन्य किसी भी व्यवस्थापिका निकाय की भांति परिषद का कार्य उसकी समितियों के चारों ओर घूमता है। समितियों के कार्यों की संख्या, प्रकार आदि सरकारों के रूपों के अनुसार बदलते रहते हैं। प्राचीन व्यवस्था एवं कमजोर मेयर व्यवस्था में परिषद–समितियों के पास प्रशासकीय एवं व्यवस्थापिका सम्बन्धी दोनों ही प्रकार की शक्तियां रहती हैं। वैसे नगर स्तर पर नेतृत्व, समितियों से ही आता है। इसके परिणामस्वरूप नगर प्रशासन में इनके द्वारा उल्लेखनीय रूप से भाग लिया जाता है। शक्तिशाली कार्यपालिका से पूर्ण योजना वाले नगरों में अर्थात जहां परिषद प्रबन्धक एवं शक्तिशाली मेयर वाली सरकार व्यवस्था को अपनाया जाता है वहां परिषद की समितियां मुख्य रूप से व्यवस्थापन पर विचार करती हैं। कार्यपालिका द्वारा समितियों को अनेक प्रशासकीय समस्याएं एवं तथ्य ढूंढने के कार्य सौंप दिए जाते हैं।

परिषद की समितियों की रचना नगर के चार्टर द्वारा नहीं की जाती वरन् ये परिषद के अपने नियमों के आधार पर बनाई जाती हैं। परिषद की समितियां सामान्य रूप से दो प्रकार की होती हैं। प्रथम, स्थायी समितियां (Standing Committees), जिनकी नियुक्ति एक या दो वर्ष के लिए की जाती है। ये समितियां ऐसे कार्यों पर विचार करती हैं जो कि निरन्तर प्रगति के होते हैं। दूसरे प्रकार की समितियां विशेष समितियां या अस्थाई समितियां होती हैं जो कि कुछ विशेष या अस्थायी प्रश्नों पर प्रतिवेदन देने के लिये नियुक्त की जाती हैं। इस प्रकार की समितियां जब अपना प्रतिवेदन प्रस्तुत कर देती हैं तो इनका अस्तित्व समाप्त हो जाता है। दूसरे प्रकार की ये समितियां कुछ विशेष कठिनाईयां उत्पन्न नहीं करतीं।

स्थायी समितियों की संख्या प्रत्येक नगर में अलग–अलग होती है। न्यूयार्क नगर परिषद की समितियों की संख्या लगभग बारह हैं जबकि शिकागो

नगर परिषद लगभग सोलह समितियों के माध्यम से कार्य करती है। छोटे नगरों में समितियों की संख्या प्राय: दस से कम होती है। आयोग व्यवस्था वाली सरकार में समितियों का प्रयोग अपेक्षाकृत कम किया जाता है। कुछ नगरों के आयोगों में समितियाँ होती ही नहीं है। इसके लिए उत्तरदायी प्रमुख कारण होते हैं। उदाहरण के लिए स्वयं आयोग ही इतना छोटा होता है कि वह उस एक समिति कह सकते है। दूसरे प्रत्येक आयुक्त ही अपने विभाग के सम्बन्ध में एक समिति का काय करता है। परिषद प्रबन्धक वाले नगरों में स्थायी समितियाँ प्राय: कम होती हैं किन्तु फिर भी मेयर परिषद एवं परिषद प्रबन्धक वाली सरकारों में स्थायी समितियाँ प्राय: पाई जाती है। इन समितियों की संख्या किए जाने वाले काम की मात्रा एवं विविधता पर निर्भर करती है। इसके अतिरिक्त नगर सरकार के विभागों की संख्या नगर परिषद के सदस्यों की संख्या आदि भी समितियों की संख्या पर प्रभाव डालते है। सामान्य नियम के अनुसार प्रत्येक प्रशासकीय विभाग के लिए प्राय: एक समिति होती है। इसके अतिरिक्त कुछ सामान्य समितियाँ भी होती हैं जिनका सम्बन्ध नियमों अध्यादेशों एवं वित्त से रहता है। कभी-कभी समितियों की संख्या इतनी हो जाती है जितने कि एक परिषद के सदस्य हैं। इस प्रकार प्रत्येक सदस्य को एक समिति का सभापतित्व सौंप दिया जाता है किन्तु कोई भी सदस्य एक से अधिक समितियों का सभापति नहीं बन सकता।

समितियों के नामों में प्राय: बहुत कम समानता पाई जाती है। यह इसलिए होता है कि नगर परिषदों के कार्यों एवं शक्तियों के बीच पर्याप्त अन्तर वर्तमान रहता है। इसके अतिरिक्त स्थानीय परम्पराओं का प्रभाव रहने के कारण भी यह स्थिति पाई जाती है। एक नगर परिषद की सामान्य समितियों में उल्लेखनीय हैं नियम समिति, वित्त समिति, अध्यादेश समिति, जन उपयोगिता समिति, जन कार्य समिति, जन सुरक्षा समिति, मनोरंजन समिति, स्वास्थ्य समिति, कल्याण समिति आदि आदि। समिति का आकार क्या रहेगा, यह इस बात पर निर्भर करता है कि एक परिषद में कितने सदस्यों को समिति की सदस्यता सौंपी जाती है। इस प्रकार शिकागो जैसी बड़ी नगर परिषद में समितियों का आकार भी बड़ा होता है। अन्य स्थानों पर प्राय: समितियों में चार या पांच सदस्य होते हैं। तीन सदस्यों की समितियाँ भी असाधारण नहीं हैं। जिन स्थानों पर परिषद का चुनाव वार्ड व्यवस्था पर किया जाता है वहाँ यह परम्परा है कि प्रत्येक वार्ड या जिले को महत्वपूर्ण समितियों में प्रतिनिधित्व प्रदान किया जाता है। नियमित परिषद की बैठकों

[illegible]

माना जाता है। समितियों के सदस्यों की नियुक्ति करते समय प्राय: दो बातों का विशेष ध्यान रखा जाता है एक है वरिष्ठता और दूसरी है राजनीति। नवागन्तुकों को प्राय: महत्वपूर्ण समितियों में नहीं रखा जाता। उन्हें पहले छोटी तथा कम महत्ववाली समितियों में रखा जाता है ताकि वे समय के साथ

ही अनुभव प्राप्त कर सकें। इन सदस्यों को धीरे-धीरे अधिक महत्वपूर्ण समितियों में पदोन्नत किया जाता है।[1]

नगर परिषद में समितियों का अत्यन्त महत्वपूर्ण स्थान होता है। परिषद का मुख्य कार्य चाहे व्यवस्थापन से सम्बन्धित हो अथवा प्रशासन से समितियां उसके कार्य को सम्पन्न करने में बहुत कुछ योगदान करती हैं। परिषद का एक नया सदस्य पसन्द करे अथवा न करे किन्तु उसे शीघ्र ही यह ज्ञात हो जाता है कि परिषद को एक टीम के रूप में कार्य करना होगा तथा वह पूरे यत्र में एक छोटा सा अंश मात्र है। समितियों में कार्य करते समय यह तत्व उसके सामने और भी अधिक स्पष्ट हो जाता है। वह तुरन्त ही यह जान जाता है कि उसे अपने विचारों को बहुमत के विचारों के साथ समायोजित करना चाहिए। अपना व्यक्तित्व मत कुछ भी रहते हुए उसे परिषद की राय के साथ मिल कर कार्य करना होता है। वह अपने नेतृत्व को इस प्रकार प्रदान करता है कि वह दूसरों को उसकी स्वेच्छाचारिता न जाने। कई एक विचारकों का कहना है कि जिस विषय पर समिति एकमत हो जाती है, उसे परिषद से स्वीकार करना अधिक कठिन नहीं होता।

यह सच है कि परिषद की समितियों में पार्षदों का पर्याप्त समय लगता है तथा उनके श्रम की मात्रा भी बढ़ जाती है किन्तु इतने पर भी वे समितियां एवं उन की बैठकों को छोड़ने पर राजी नहीं होते। समिति द्वारा आज जो कार्य सम्पन्न किया जा रहा है, उनमें से अधिकाश को विभागीय अध्यक्षों एवं अन्य अधिकारियों को सौंपा जा सकता है। इस प्रकार पार्षदों के अधिकांश समय की बचत की जा सकती है। कुछ परिषद-प्रबन्धक व्यवस्था वाले नगरों में ऐसा किया भी गया है। अधिकाश नगरों की परिषद के सदस्यों को हस्तांतरण करने की शक्ति नहीं दी जाती और यदि दी भी जाती है तो वे ऐसा करना नहीं चाहते। समिति के कार्यों द्वारा परिषद के सदस्य विभिन्न सदस्यों की रुचि से परिचित हो जाते हैं तथा नगर प्रशासन का कार्य उनकी समझ में अधिक स्पष्ट रूप से आने लगता है। यह कहा जाता है कि एक साधारण नागरिक की दृष्टि से यह अनुपयुक्त लगेगा कि नौ सदस्यों वाली परिषद को दस या बारह समितियों में विभाजित कर दिया जाये, किन्तु दूसरी ओर परिषद के सदस्य, समितियों के कार्यों को परिषद के कार्य से भी अधिक महत्व देते हैं।

परिषदों की स्थायी समितियां भी मुख्य रूप से दो प्रकार की होती हैं। जिन नगरों में पार्षदों का चुनाव वार्ड के आधार पर होता है वहां समितियों द्वारा मुख्य अध्यादेशों एवं सामान्य नीतियों को परिषद में प्रस्तुत करने के लिये तैयार नहीं किया जाता वरन् वे पार्षदों के चुनाव क्षेत्रों से सम्बन्धित मामलों के दिन प्रतिदिन के तथा वर्ष प्रतिवर्ष के मामलों पर विचार करती हैं। जन-निर्माण विभाग के कार्यक्रमों, वेतन शृंखलाओं, अग्नि-रक्षा तथा पुलिस सेवा वृद्धि आदि पर विचार करने के बाद समिति यह

---

1. *A. W. Bromage*, **A Councilman Speaks, Ann Arbor, Michigan: The George Wahr Publishing Company 1951, P.P. 22-23.**

तय करती है कि उसे कहा समझौता कर लेना चाहिए अथवा कहा एक राय बना लेनी चाहिए। ऐसे विषयों पर प्रत्येक व्यक्ति अपनी माग रखना चाहता है अत. समितियो मे इन पर पर्याप्त विचार-विमर्श किया जाता है। *समिति द्वारा जो मत प्रकट किया जाता है अथवा जो निर्णय लिए जाते हैं* उन पर परिषद को प्राय: कोई आपत्ति नहीं होती। समितियों के निर्णयो को परिषद की कार्यवाहियों के लिए ठीक उसी प्रकार माना जाता है जिस प्रकार कि प्राथमिक मनोनयन का स्थान आने वाले चुनावो के लिए होता है। यह हो सकता है कि प्राथमिक मनोनयन हो जाने के बाद भी एक व्यक्ति असफल हो जाये, चुनाव मे न जीत सके किन्तु इसके बिना काम ही नहीं कर सकता। इसी प्रकार परिषद की समितियों के निर्णयो को परिषद *द्वारा अस्वीकार भी किया जा सकता है किन्तु परिषद स्वय सीधे निर्णय नहीं* लेना चाहती।

नगर परिषद की समितिया अपने दायित्वो के पालन मे उल्लेखनीय रूप से कार्य करती है। वे उपयोगी जाच करती हैं, सरकारी गवाहियाँ लेती *है तथा वादविवाद करती हैं। कई बार ऐसे अवसर भी आते हैं जबकि नीति* सम्बन्धी महत्वपूर्ण निर्णय समितियों के सघ म लिये जाते हैं। वैसे इनमे से अधिकाश निर्णयों को भी विभिन्न पार्षदों एव अन्य सदस्यो की अनौपचारिक *बैठकों मे लिया जाता है। नगर स्तर पर समिति व्यवस्था का* एक महत्वपूर्ण दोष यह है कि इनकी सख्या बहुत अधिक होती है। ऐसे स्वयं परिषद भी पूर्ण रूप से *वर्ष मे कई बार मिल सकती है अत यहा अधिक समितियो का* रहना एक आवश्यकता न रह कर अतिशय बन जाता है। सघ एव राज्य स्तर की व्यवस्थापिकाओं में यह बात नहीं होती। वहा समिति व्यवस्था इसलिए महत्वपूर्ण होती है क्योंकि सम्पूर्ण निकाय बार-बार नहीं मिल पाता। नगर परिषद की समितियों के विरुद्ध एक आघात यह भी किया जाता है कि ये समितिया परिषद के उत्तरदायित्व को विभाजित कर देती है कई बार ऐसे अवसर आते हैं जब कि सम्पूर्ण निकाय द्वारा समिति की सिफारिशो को अस्वीकार कर दिया जाता है। ऐसे अवसरो को जहा तक सम्भव हो, कम ही किया जाता है। परिषद प्राय केवल तभी अपनी समिति की बातो का विरोध करती है जबकि उसे वे पूर्ण रूप से अबुद्धिपूर्ण दिखाई दे। परिषद की समितियों की बैठकें इतनी अधिक होती हैं कि उनका पर्याप्त प्रचार किये जाने के बाद भी उनमे पर्याप्त उपस्थिति नहीं रह पाती। *समितियों म परिषद की अपेक्षा बाहरी प्रभाव आसानी से डाला जा सकता* है। यहा मुवाक्तीय तरीके अपनाने के अवसर अधिक होते हैं।

परिषद की ससदीय प्रक्रिया [Parliamentary Procedure of the Council].—परिषद में अपनाये जाने वाले व्यवहार से सम्बन्धित प्रक्रिया भी पर्याप्त उल्लेखनीय है। परिषद मूलरूप से निर्णय लेने वाला निकाय है अत इसमे प्राय ससदीय प्रक्रिया के सभी निर्णयो को अपनाया जाता है जिसके फलस्वरूप इसे वाद विवाद करने तथा नीति निर्धारित करने में सुगमता रह सके। परिषद के अध्यादेश एव प्रस्ताव *अन्य लोगों पर प्रभाव* डालते हैं तथा सम्पूर्ण समाज पर वे बाध्यकारी रूप से लागू किये जाते हैं।

ऐसी स्थिति में यह जरूरी हो जाता है कि परिषद को इनके सम्बन्ध में पर्याप्त सूचना प्रदान करनी चाहिए तथा इनसे सम्बन्धित विचारों को सुनना चाहिए। परिषद की प्रक्रिया को प्रशासित करने वाले नियमों की प्रकृति उसे इन विषयों में अधिक स्वतंत्रता प्रदान करती है। परिषद को यह अधिकार प्रदान किया जाता है कि वह नगर चार्टर एवं राज्य के कानूनों की सीमा में रहते हुए अपनी पूर्ववर्ती परिषद की प्रक्रिया को माने अथवा उसमें वांछनीय रूप से परिवर्तन कर ले। परिषद के अध्यादेश एवं प्रस्ताव उसकी प्रक्रिया का रूप निर्धारित करते हैं। यही कारण है कि उनको बनाने के तरीके को या तो नगर चार्टर द्वारा अथवा राज्य के अध्यादेश द्वारा विशेषीकृत कर दिया जाता है।

जहां तक परिषद की बैठकों का प्रश्न है, उनकी संख्या अलग-अलग नगरों में भिन्न होती है। जो बड़े शहर आयोग व्यवस्था द्वारा प्रशासित होते हैं, उनको प्रत्येक कार्य के लिए अलग से मिलना होता है। इन नगरों को एक प्रकार से अपवादरूप माना जाता है। बड़े नगरों में सामान्य रूप से यह व्यवहार है कि परिषद साप्ताहिक रूप से निर्धारित दिन को दोपहर बाद अपनी बैठक करती है। इस प्रकार बैठकों का समय कई एक नगरों के चार्टरों में निर्धारित कर दिया जाता है। दूसरे नगरों के चार्टर वार्षिक बैठक को अथवा मासिक बैठकों की व्यवस्था करते हैं। साथ ही अन्य आवश्यक बैठकों की शक्ति परिषद के हाथ में छोड़ देते हैं। स्वयं मेयर अथवा सदस्यों की एक निश्चित संख्या इसका निर्णय लेती है।

नगर परिषद की प्रायः होने वाली इन बैठकों के परिणामस्वरूप वह अपने अधिकार क्षेत्र में आने वाले विषयों से लगातार सम्पर्क बनाये रख सकती है। नगरपालिका सेवायें तथा चुनाव क्षेत्र के अन्य हित भी परस्पर घनिष्ठ रूप से सम्बन्धित हो जाते हैं। इस दृष्टि से विचार करने पर प्रतीत होता है कि परिषद की प्रक्रिया, व्यवस्थापिका की प्रक्रिया से भिन्न होती है। सम्पन्न किये जाने वाले कार्य की प्रकृति प्रशासनिक एवं व्यवस्थापिका सम्बंधी-दोनों ही प्रकार की होती है, इसलिए उनको सुचारु रूप से किया जाना अधिक सरल होता है। नगर परिषद का आकार छोटा होने के कारण उसके कार्यों का सम्पादन भी सुविधा-जनक बन जाता है। व्यवस्थापिका एवं नगर परिषद के बीच एक महत्वपूर्ण अन्तर यह होता है कि नगर परिषद के सत्र को साठ या नब्बे दिन का नहीं किया जाता। तकनीकी दृष्टि से नगर परिषद का कोई सत्र ही नहीं होता। वैसे उसकी बैठकों की संख्या बहुत अधिक होती है। नगर परिषद के जीवन में निरन्तरता रहती है यद्यपि उसके सदस्यों में परिवर्तन हो जाता है। पूर्व पार्षदों द्वारा जो कार्य अधूरा छोड़ दिया जाता है उसे आने वाले पार्षद पूरा करते हैं। नगर परिषद की प्रक्रिया को निर्धारित करने वाले चार्टर तथा व्यवस्थापन के द्वारा निर्धारित नियमों को स्वयं परिषद द्वारा संशोधित नहीं किया जा सकता। परिषद को यह शक्ति अवश्य प्रदान की जाती है कि वह अनुपूरक विनियमन कर सके। इस प्रकार के समस्त नियमों को एक पुस्तिका के रूप में छाप दिया जाता है ताकि परिषद के सदस्य उनका प्रयोग कर सकें।

परिषद के अध्यादेशों (Ordinances) तथा प्रस्तावों (Resolutions) के बीच पर्याप्त भेद किया जाता है। नगर चार्टर के अनेक प्रावधानों एवं न्यायालय के निर्णयों द्वारा इस भेद को पर्याप्त स्पष्ट रूप में सामने लाया जाता है। अध्यादेश को परिभाषित करते हुए एन्डरसन तथा वाइडनर (Anderson and Weidner) ने बताया है कि यह स्थानीय स्तर पर लागू होने वाला एक कानून होता है जो कि नगर परिषद अथवा इस प्रकार के किसी निकाय द्वारा, राज्य द्वारा उसे हस्तांतरित शक्तियों के अधीन बनाया जाता है। ये सगठित सीमाओं के लोगों एवं चीजों के लिए सामान्य एवं स्थानीय नियम बनाते हैं। एक अध्यादेश अथवा उप-कानून (By-law) प्रायः सर्वाधिक महत्वपूर्ण कानून होता है जिसकी शक्ति सामान्यतः नगर परिषद के हाथों में रहती है।[1] जब एक अध्यादेश को बनाने की शक्ति चार्टर द्वारा प्रदान की जाती है तथा वह अपने से उच्च कानून के विरुद्ध प्रकृति का नहीं होता तो उस क्षेत्र में वह उतना ही प्रभावशाली होता है जितना कि राज्य का कानून। अध्यादेश का इतना महत्व होने के कारण ही कई बार यह सुझाव प्रदान किया जाता है कि इन्हें पारित करते समय हर प्रकार की जल्दबाजी को रोकना चाहिये। इनके माध्यम से परिषद द्वारा दमनकारी नीति न अपनाई जाय, इसके लिये यह आवश्यक माना जाता है कि नगर चार्टर द्वारा इनके पास किये जाने पर बुद्धिपूर्ण सीमायें लगाई जानी चाहिये।

अध्यादेशों की प्रक्रिया के संबंध में सभी नगरों के बीच एकरूपता नहीं है। यदि हम किसी प्रदेश के स्थानीय नियमों की जानकारी प्राप्त करना चाहते हैं तो इसके लिए नगर चार्टर एवं उस पर लगाई गई कानूनी सीमाओं का अध्ययन करना होगा। अध्यादेश के संबंध में कुछ महत्वपूर्ण बातें ध्यान में रखने योग्य हैं। उदाहरण के लिए प्रथम यह है कि अध्यादेश लिखित रूप में होना चाहिये। इसको प्रायः तीन वाचनों में पास किया जाता है वैसे कहीं कहीं दो वाचनों में पारित करने की भी परम्परा है। एक सामान्य नियम के अनुसार इसको उस बैठक में पारित नहीं किया जा सकता जिसमें कि इसे प्रस्तुत किया गया है। कहीं-कहीं इसे प्रस्तुत करने एवं पास करने के बीच एक निश्चित समय का गुजरना अनिवार्य बना दिया जाता है, जैसे एक सप्ताह या इससे अधिक। जहां कहीं समय की सीमा निर्धारित की जाती है वहां प्रस्तावित अध्यादेश को एक फाइल में लगा कर रख दिया जाता है जहां कि वह नगर क्लर्क के कार्यालय में सार्वजनिक जांच के लिये खुला रखा जाता है जब तक कि उसे पास करने का समय न आ जाये। राष्ट्रीय नगरपालिका लीग के

---

1 An ordinance we have defined as a law of local application, enacted by a city council or other similar body under powers delegated to it by the state and prescribing a general and permanent rule for persons or things within the corporate bounda ies An ordinance or by laws is infact, the *highest and most authoritative act of which a city council is ordinarily capable* "

—*Anderson and Weldner*, op cit, P 424

मॉडल नगर चार्टर में यह प्रावधान है कि प्रस्तावित अध्यादेश को कम से कम एक बार तो प्रकाशित किया ही जाना चाहिये। इसमें यह भी उल्लेख किया जाना चाहिये कि इससे संबंधित जनता की राय को कब और कहां पर ज्ञात किया जायेगा तथा इसे कब पारित किया जायेगा।

जब अन्तिम रूप से अध्यादेश को पारित करना हो तो मतदान केवल 'हां' या 'ना' के रूप में ही लिया जाता है। उन लोगों के मतों का अभिलेख रखा जाता है जो कि इस अध्यादेश के पक्ष अथवा विपक्ष में अपना मत प्रदान करते हैं। जब एक प्रस्तावित अध्यादेश पारित हो जाता है तो प्रायः परिषद के अध्यक्ष एवं क्लर्क को उस पर हस्ताक्षर करने होते हैं। कुछ नगरों में मेयर को हस्ताक्षर करने या निषेधाधिकार का प्रयोग करने की शक्ति प्रदान की जाती है। स्वयं अध्यादेश को एक उचित पुस्तिका में अभिलिखित कर दिया जाता है तथा इसे प्रभावशाली बनाने से पूर्व सरकारी पत्रों में प्रकाशित किया जाता है। कुछ नगरों में जनता को विरोधी याचिका प्रस्तुत करने का अधिकार है। कुछ नागरिक मिलकर अध्यादेश को प्रभावी होने से पूर्व उस पर जनमत संग्रह की मांग कर सकते हैं। अनेक नगरों में यह व्यवस्था है कि जो अध्यादेश जन-उपयोगिताओं, मताधिकार तथा अन्य निर्धारित लक्ष्यों से सबंध रखते हैं उनको जनता के मत के लिए प्रस्तुत किया जाता है।

जहां तक प्रस्तावों (Resolutions) का संबंध होता है वे व्यवस्थापिका से संबंधित होने की अपेक्षा प्रशासनिक होते हैं तथा वे व्यक्तियों एवं वस्तुओं के प्रशासन के लिये स्थायी स्थानीय कानूनों की स्थापना नहीं करते। जहां चार्टर द्वारा परिषद से अध्यादेश बनाने की मांग की जाती है वहां परिषद केवल प्रस्ताव पास करके किसी अध्यादेश में संशोधन नहीं किया जा सकता। सामान्य रूप से प्रस्तावों को उसी बैठक में पास कर दिया जाता है जिसमें कि वे प्रस्तुत किये जाते हैं। कुछ चार्टरों द्वारा यह मांग की जाती है कि प्रस्ताव लिखित रूप में होने चाहिये। इस प्रावधान का पालन करते हुए क्लर्क द्वारा प्रस्ताव को पास होने से पूर्व ही लिखित रूप प्रदान कर दिया जाता है। प्रारम्भ में प्रस्तावों का प्रयोग ठेके करने के लिए तथा जन-सुधारों के लिए, विनियोग बनाने, बजट संबंधी स्थानान्तरणों को आदेश देने के लिए तथा नगर प्रशासन के अन्य बहुत से कार्यों को सम्पादित करने के लिये किया जाता था। वर्तमान समय में चार्टरों द्वारा जो कठोरता बरती जा रही है उसके कारण प्रस्तावों का प्रचलन कम हो गया है।

परिषद में मेयर का स्थान (The Place of Mayor in a Council)—१९वीं शताब्दी में जब से नगर सरकार का विकास होने लगा है तभी से परिषद में मेयर, नगर से सम्बन्धित व्यवस्थापन के सम्बन्ध में महत्वपूर्ण योगदान करता है। कुछ नगरों के चार्टर भी यह स्पष्ट रूप से उल्लेख कर देते हैं कि व्यवस्थापन की शक्तियां मेयर तथा परिषद में निहित रहेंगी। नगर सरकार के विकास के प्रारम्भिक दिनों में यह परम्परा थी कि मेयर को परिषद का सदस्य एवं अध्यक्ष बनाया जाता था किन्तु बाद में मुख्य रूप से बड़े नगरों में मेयर को व्यवस्थापन के कार्यों से पृथक कर दिया गया तथा उसे अध्यादेशों की सिफारिश करने एवं व्यवस्थापन पर अपने निषेधाधिकार का

प्रयोग करने मात्र की शक्तिया प्रदान की गई । कुछ नगरों में मेयर अपने निषेधाधिकार का प्रयोग सभी अध्यादेशों, प्रस्तावों विनियोग की मदों आदि पर कर सकता है । कुछ स्थानों पर निषेधाधिकार का मदद् की दृष्टि से देखा जाता है । कहीं-कहीं यह भी प्रावधान है कि परिषद अपने साधारण बहुमत द्वारा ही निषेधाधिकार के प्रभाव को निरर्थक बना सकती है । मेयर तथा उसके निषेधाधिकार का प्रयोग कितने समय तक किया जा सकता है इसके सम्बन्ध मे कुछ भी प्रमापीकृत रूप में नहीं किया गया है किन्तु फिर भी यह समय प्राय. दस से बीस दिन तक का होता है ।

कई बार यह प्रश्न किया जाता है कि मेयर के हाथों म निषेधाधिकार सौंपने का महत्व ही क्या है तथा इससे जनता को क्या लाभ होता है? मेयर को यह शक्ति प्रदान करने से उत्पन्न लाभ विवाद का विषय है किन्तु इसके परिणामस्वरूप जो हानिया प्राप्त हुई हैं उनके सबंध में बहुत कम संदेह किया जाता है । एन्डरसन तथा वाइडनर (Anderson and Weidner) इस सम्बन्ध म लिखते हैं कि इस व्यवस्था ने परिषद से उसका उत्तरदायित्व छीन लिया है । इसने पार्षदों को अबुद्धिपूर्ण किन्तु राजनैतिक दृष्टि स सुविधाजनक व्यवस्थापन करने के लिए प्रोत्साहित किया क्योंकि उनको भरोसा है कि इन पर मयर द्वारा निषेधाधिकार का प्रयोग किया जायेगा ।[1] इस प्रकार परिषद को अपने उत्तरदायित्व से बचन का जो अवसर प्राप्त हुआ है वह सदैव ही उपयोगी नहीं रहा । कई बार मेयर द्वारा अपन निषेधाधिकार का प्रयोग अबुद्धिपूर्ण कार्यों से बचने के लिए किया जाता है किन्तु ऐसे भी उदाहरणों का अभाव नहीं है जहा कि यह शक्ति बुद्धिहीन रूप से प्रयुक्त की गई हो ।

निषेधाधिकार की व्यवस्था के लाभ का वर्णन करते हुए कई बार यह कहा जाता है कि इसन स्थानीय व्यवस्थापन की प्रक्रिया में अतिरिक्त अवसरों की व्यवस्था की है जिनके माध्यम से अवाछित कार्यों पर रोक लगाई जा सके। जहा पार्षदों का निर्वाचन वार्ड व्यवस्था के आधार पर किया जाता है तथा उनम उनके वार्ड-हित का ध्यान मुख्य रूप से रहता है वहा मेयर ही एकमात्र ऐसा पदाधिकारी बच रहता है जो कि सम्पूर्ण नगर के हित का अपने ध्यान मे रखकर विचार कर सके । अनेक नगरो में केन्द्रीय नेतृत्व मयर द्वारा प्रदान किया जाता है । मेयर-परिषद वाली सरकारों की भाति जहा कहा मयर को परिषद से पूरी तरह से अलग कर दिया जाता है वहां वह अपने नतृत्व का प्रयोग व्यक्तिगत प्रभाव, भाई-भतीजेवाद एव निषेधाधिकार के माध्यम से कर सकता है ।

वर्तमान प्रवृत्तियों के अनुसार नीति सबधी नेतृत्व को पूरी तरह से नगर परिषद के हाथों मे सौंपने का आन्दोलन चल रहा है । आयोग व्यवस्था एव परिषद प्रबन्धक योजनाओं ने भी इस प्रवृत्ति की दिशा मे महत्वपूर्ण योग

---

1 It has taken responsibility from the Council and it has encouraged council men to pass unwise but politically expedient measures wi h the assurance that the major would veto them "

—*Anderson and Weidner*, op. cit., *PP 426-427*

दान किया है। नगर परिषदों के संबंध में अनेक प्रावधान ऐसे बना दिये गये हैं जिनके परिणामस्वरूप उनके स्वेच्छाचारी व्यवहार पर पूरी पूरी रोक लगा दी गई है। मतदाताओं के हाथ में विरोध तथा जनमत संग्रह की शक्तियां सौंप कर तथा यह व्यवस्था करके कि कोई भी जन-उपयोगी मताधिकार जनता की इच्छा को जाने बिना नहीं दिया जावेगा, यह प्रयास किया गया है कि नगर परिषद महत्वपूर्ण मामलों में नगर के हितों का पर्याप्त ध्यान रखे तथा उसी के अनुसार कार्य करे।

जनता एवं परिषद (Public and the Council)—यह नगर चार्टरों की एक सामान्य माग होती है कि नगर परिषद की बैठकें जनता के लिये खुली रहनी चाहिये। जनसाधारण को इनकी कार्यवाहियां सुनने एवं समझने का अवसर प्रदान किया जाना चाहिये। परिषद-भवन में जनता को बैठने के लिये विशेष स्थान का प्रबन्ध किया जाता है। जहां कहीं परिषदों का आकार छोटा होता है वहां विभिन्न सगठनों के वक्ताओं को प्रत्यक्ष रूप से उनके विचार परिषद में प्रस्तुत करने का अवसर प्रदान किया जाता है। लॉस एन्जिल्स में सन् १९१९ के नियमों द्वारा यह प्रावधान किया गया था कि कोई भी बाहर का व्यक्ति परिषद की स्वीकृति के बाद, अधिक से अधिक दस मिनिट तक बोल सकता था। बीस मिनिट का समय दोनों पक्षों के बोलने के लिये अधिक से अधिक होता है। व्यवस्थापिका में प्रायः यह परम्परा देखने को नहीं मिलती। यहां जो व्यक्ति सदस्य नहीं होता, उसे बोलने का अवसर प्रदान नहीं किया जाता। राज्य एवं संघीय स्तर की व्यवस्थापिकाओं का आकार बड़ा होता है तथा उनको अनेक प्रकार के कार्य करने होते हैं इसलिये वहां जनता को बोलने की यह विशेष सुविधा प्रदान नहीं की जा सकती। स्थानीय स्तर पर परिषद की कार्यवाही में भाग लेने का जनता को जो अवसर प्रदान किया जाता है उसके अपने लाभ हैं। इसके फलस्वरूप मतदाता एवं उनके प्रतिनिधियों के बीच परस्पर घनिष्ट सम्बन्ध स्थापित हो जाता है। जनता के इस विशेषाधिकार को विनियमित करना अत्यन्त आवश्यक है क्योंकि कई बार ऐसा होता है कि एक ही गुट के लोग परिषद का इतना सारा समय ले लेते हैं कि उसके अन्य कार्यों को रोक देना पड़ता है।

अध्यादेश बनाने की सीमित शक्तियां (Limited Ordinance making Powers)—कभी-कभी नागरिकों एवं कर-दाताओं को यह ज्ञात होता है कि जिन अध्यादेशों को उन्होंने स्वीकार नहीं किया है, उन्हें मान्यता प्रदान कर दी गई है तथा उन्हीं के विरुद्ध लागू कर दिया गया है। ऐसी स्थितियां उत्पन्न होने पर नगर सरकार द्वारा पास किये गये अध्यादेशों की न्यायोचितता की जाच के लिये न्यायिक कार्यवाही करानी होती है। इस प्रकार के अनेक न्यायाधिकरणों के परिणामस्वरूप कुछ ऐसे कानूनी सिद्धान्त बन जाते हैं जो कि एक कार्य के औचित्य का निर्णय कर सकें। इन सब का अध्ययन करने के बाद यह स्पष्ट हो जाता है कि अध्यादेश बनाने की शक्ति पर कानूनी सीमायें क्या-क्या लगाई गई हैं।

प्रथम सीमा यह है कि परिषद द्वारा जो भी अध्यादेश पारित किया जाये, उसके लिये उसके पास उचित शक्ति होनी चाहिये। यह शक्ति उसे

न्यायालयों को यह देखना होता है कि इस प्रकार के सामान्य कल्याण प्रावधान द्वारा वर्णित शक्तियों के लिये महत्वपूर्ण कोई बात कही गई है अथवा नहीं। अनेक नगरों के चार्टरों को देखने पर ऐसा प्रतीत होता है कि उनके सामान्य कल्याण के प्रावधान केवल सामान्य उद्देश्य का निर्धारण करते हैं, जब कि गिनाई हुई शक्तियां नगर की अध्यादेश बनाने की शक्ति को वास्तव में निर्धारित करती हैं। कई बार यह प्रश्न किया जाता है कि जब सामान्य कल्याण प्रावधानों द्वारा समस्त कानूनी उद्देश्यों के लिये अध्यादेश बनाने की शक्ति सौंप दी जाती है तो फिर विशेष शक्तियों की लम्बी सूची की क्या आवश्यकता है। वैसे न्यायालयों द्वारा सामान्य कल्याण प्रावधानों को बहुत कम महत्व दिया गया है। सामान्य रूप से जो बात कही जाती है, उसे विशेष रूप से कही गई बात से ऊपर नहीं माना जा सकता। कुछ उदार दृष्टिकोण वाले न्यायालयों ने यह मत प्रकट किया कि सामान्य कल्याण सम्बन्धी प्रावधान वर्णित शक्तियों के साथ अन्य नये प्रकार की शक्तियां नहीं जोड़ सकते किन्तु जिन शक्तियों का उल्लेख किया गया है वैसी ही अन्य शक्तियां जोड़ सकते हैं। न्यायालयों का यह दृष्टिकोण देख करके चार्टर निर्माताओं ने अपने शब्दों को बदलना प्रारम्भ किया ताकि यह स्पष्ट रूप से ज्ञात हो सके कि सामान्य कल्याण सम्बन्धी प्रावधान विशेष रूप से वर्णित की गई शक्तियों के अतिरिक्त शक्तियां देना चाहते हैं। इस प्रकार से अनेक वर्तमानकालीन चार्टरों में सामान्य कल्याण से सबंधित प्रावधानों की एक भिन्न भाषा दिखाई देती है।

अध्यादेश पास करने की प्रक्रिया पर एक दूसरी सीमा यह लगा रहती है कि उन्हें पारित करने के लिये निर्धारित प्रक्रिया अपनानी पड़ती है। जब चार्टर अथवा कानून द्वारा एक नगर परिषद को बनाने की शक्तियां प्राप्त हो जाती हैं तो इन शक्तियों का प्रयोग उसे नियमित प्रक्रिया के अनुसार करना होता है। उचित प्रक्रिया को बनाये रखने का मूल उद्देश्य यह होता है कि जल्दबाजी में बिना विचारे हुये अथवा गुप्त रूप से उठाये जाने वाले कदमों पर रोक लगाई जा सके। सामान्य रूप से देखा जाये तो न्यायालय द्वारा इस उद्देश्य के लिए नगर क्लर्क के अभिलेखों को नहीं देखा जाता। यदि यह स्पष्ट रूप से ज्ञात हो जाए कि चार्टर की सभी आवश्यकताओं को सन्तोषजनक रूप से पूरा किया गया है और धोखेबाजी एवं अनियमितता का कोई प्रमाण नहीं है तो न्यायालय द्वारा उस विषय की जांच नहीं की जाती।

एक तीसरी सीमा यह है कि पारित किये गये अध्यादेशों को अपने से उच्च कानूनों के अनुरूप होना चाहिए। यद्यपि एक चार्टर द्वारा अध्यादेश को पास करने की शक्तियां प्रदान की गई हैं और उसे उचित प्रक्रिया के अनुसार पास किया गया है किन्तु फिर भी अध्यादेश में कोई ऐसी बात हो सकती है जो किसी अन्य कानून के अनुरूप न हो और विपरीत हो। नगर पालिका के अध्यादेश जिन कानूनों का विरोध नहीं कर सकते, उनमें मुख्य रूप से संयुक्त राज्य अमरीका का संविधान, संयुक्त राज्य की संधियां एवं कानून, संयुक्त राज्य अमरीका की कार्यपालिका के आदेश, नियम एवं विनि-

यम, राज्य के संविधान, राज्य के कानून, राज्य की कार्यपालिका की आज्ञायें, नियम एवं विनियम एवं राज्य का सामान्य कानून, आदि आते हैं। संयुक्त राज्य अमरीका के संविधान मे कहीं भी नगरपालिका सरकारों का उल्लेख नहीं किया गया है किन्तु फिर भी इसमें कुछ ऐसे महत्वपूर्ण प्रावधान है जो नगरपालिका की क्रियाओं से प्रत्यक्ष सम्बन्ध रखते हैं। इन विभिन्न प्रावधानों को एक प्रकार से वर्तमान संवैधानिक कानून के अनुरूप माना जा सकता है। किसी-किसी क्षेत्र मे ये सिद्धान्त संवैधानिक कानूनों से भी आगे बढ़ जाते है। असल मे यह कहा जा सकता है कि जिन सामान्य सिद्धान्तो को न्यायालय अधिक आलोचनापूर्ण रूप से देखते हैं, वे नगर के अध्यादेश होते हैं न कि व्यवस्थापिका द्वारा पारित कानून। न्यायालयों द्वारा राज्यों के कानूनो को केवल इसलिए अनुचित नहीं ठहराया जा सकता कि वे अबुद्धिपूर्ण एवं दमनकारी है किन्तु ऐसा केवल तभी किया जा सकता है जबकि कोई कानून संविधान के विरुद्ध सिद्ध हो जाए।

परिषद के कार्य एवं शक्तियां
(Functions and Powers of the Council)

नगर परिषद को अनेक प्रकार की शक्तियां दी गई हैं जिनके आधार पर वे अनेक कार्य सम्पन्न करती हैं किन्तु जब परिषद की इन शक्तियों एवं कार्यों का वर्णन किया जाता है तो अनेक प्रकार की व्यावहारिक कठिनाइयां उत्पन्न हो जाती हैं। नगरों के चार्टर तथा उनके सामान्य कानून नगर परिषद को कितनी सत्ता प्रदान करते हैं इस दृष्टि से राज्यों मे पर्याप्त असमानतायें पाई जाती हैं। इन असमानताओं को न्यायालय के निर्णय द्वारा और भी बढ़ा दिया गया है। प्रत्येक निर्णय परिषद की शक्तियों के सम्बन्ध में पृथक दृष्टिकोण अपनाता है। यह कहा जाता है कि यद्यपि नगर परिषद की शक्तियों एवं कार्यों से सम्बन्धित विभिन्नताएं बहुत अधिक हैं किन्तु फिर भी इनके सम्बन्ध में कुछ सामान्य तत्वों को अलग किया जा सकता है। एक सामान्य नियम के अनुसार नगरपालिका की समस्त शक्तियां उसके प्रशासकीय निकाय में निहित रहती हैं। यदि चार्टर द्वारा अथवा सामान्य कानून द्वारा विशेष अपवाद निर्धारित कर दिये जाएं तो बात दूसरी है। नगर परिषद, नगर का एक केन्द्रीय प्रशासकीय निकाय होता है। इसके पास में वे समस्त शक्तियां होती हैं जो अन्य किसी निकाय को नहीं सौंपी गई हैं, साथ ही यह नगर की सामान्य नीति को निर्धारित करने की शक्ति रखती है। ऐसी स्थिति मे नगर परिषद का महत्व अन्य नगर-मण्डलों एवं आयोगों से ऊपर उठ जाता है जो कि केवल एक ही कार्य से सम्बन्धित रहते हैं। यदि हम किसी नगर परिषद की प्रक्रिया से सम्बन्धित सरकारी प्रकाशनों का अध्ययन करें तो पायेंगे कि नगर परिषद के कर्त्तव्यों का क्षेत्र अत्यन्त व्यापक होता है। नगरपालिका के सम्बन्ध में कानून बनाना नगर परिषद का एक महत्वपूर्ण कार्य है वैसे समस्त पारपदोंका अधिकाधिक समय अध्यादेशों के बनाने में खर्च किया जाता है। वे व्यवस्थापन सम्बन्धी मामलों के अतिरिक्त कार्यों में भी अपना समय लगाते हैं। इस प्रकार से वे निर्देशन सम्बन्धी कार्यों, कार्यपालिका सम्बन्धी कार्यों, प्रशासकीय कार्यों, जनसम्पर्कों एवं कभी-कभी चार्टर बनाने के कार्यों में भी भाग लेते हैं।

यम, राज्य के संविधान, राज्य के कानून, राज्य की कार्यपालिका की आज्ञायें, नियम एवं विनियम एवं राज्य का सामान्य कानून, आदि आते हैं। संयुक्त राज्य अमरीका के संविधान में कहीं भी नगरपालिका सरकारों का उल्लेख नहीं किया गया है किन्तु फिर भी इसमें कुछ ऐसे महत्वपूर्ण प्रावधान हैं जो नगरपालिका की क्रियाओं से प्रत्यक्ष सम्बन्ध रखते हैं। इन विभिन्न प्रावधानों को एक प्रकार से वर्तमान संवैधानिक कानून के अनुरूप माना जा सकता है। किसी-किसी क्षेत्र में ये सिद्धान्त से वैधानिक कानूनों से भी आगे बढ़ जाते हैं। अन्त में यह कहा जा सकता है कि जिन सामान्य सिद्धान्तों को न्यायालय अधिक आत्मविश्वासपूर्ण रूप से रखते हैं, वे नगर के अभ्यादेश होते हैं न कि व्यवस्थापिका द्वारा पारित कानून। न्यायालयों द्वारा राज्यों के कानूनों को केवल इसलिए अनुचित नहीं ठहराया जा सकता कि वे अबुद्धिपूर्ण एवं दमनकारी हैं किन्तु ऐसा केवल तभी किया जा सकता है जबकि कोई कानून संविधान के विरुद्ध सिद्ध हो जाए।

परिषद के कार्य एवं शक्तियाँ
(Functions and Powers of the Council)

नगर परिषद को अनेक प्रकार की शक्तियाँ दी गई हैं जिनके आधार पर वे अनेक कार्य सम्पन्न करती हैं किन्तु जब परिषद की इन शक्तियों एवं कार्यों का वर्णन किया जाता है तो अनेक प्रकार की व्यावहारिक कठिनाइयाँ उत्पन्न हो जाती हैं। नगरों के चार्टर तथा उनके सामान्य कानून नगर परिषद को जितनी सत्ता प्रदान करते हैं इस दृष्टि से राज्यों में पर्याप्त असमानतायें पाई जाती हैं। इन असमानताओं को न्यायालय के निर्णय द्वारा और भी बढ़ा दिया गया है। प्रत्येक निर्णय परिषद की शक्तियों के सम्बन्ध में पृथक दृष्टिकोण अपनाता है। यह कहा जाता है कि यद्यपि नगर परिषद की शक्तियों एवं कार्यों से सम्बन्धित विभिन्नताएं बहुत अधिक हैं किन्तु फिर भी इनके सम्बन्ध में कुछ सामान्य तत्वों को प्रकट किया जा सकता है। एक सामान्य नियम के अनुसार नगरपालिका की समस्त शक्तियाँ उसके प्रशासकीय निकाय में निहित रहती हैं। यदि चार्टर द्वारा अथवा सामान्य कानून द्वारा विशेष अपवाद निर्धारित कर दिये जाएं तो बात दूसरी है। नगर परिषद, नगर का एक केन्द्रीय प्रशासकीय निकाय होता है। इसके पास में वे समस्त शक्तियाँ होती हैं जो अन्य किसी निकाय को नहीं सौंपी गई हैं, साथ ही यह नगर की सामान्य नीति को निर्धारित करने की शक्ति रखती है। ऐसी स्थिति में नगर परिषद का महत्व अन्य नगर-मण्डलों एवं आयोगों से ऊपर उठ जाता है जो कि केवल एक ही कार्य से सम्बन्धित रहते हैं। यदि हम किसी नगर परिषद की प्रक्रिया से सम्बन्धित सरकारी प्रकाशनों का अध्ययन करें तो पायेंगे कि नगर परिषद के कर्त्तव्यों का क्षेत्र अत्यन्त व्यापक होता है।

[illegible]

समय लगाते हैं। इस प्रकार से वे निर्देशन सम्बन्धी कार्यों, कार्यपालिका सम्बन्धी कार्यों, प्रशासकीय कार्यों, जनसम्पर्कों एवं कभी-कभी चार्टर बनाने के कार्यों में भी भाग लेते हैं।

(१) व्यवस्थापन सम्बन्धी कार्य (The Legislative Functions)—नगर परिषद के व्यवस्था सम्बन्धी कार्य इतने महत्वपूर्ण एवं व्यापक होते हैं कि कई बार इसको केवल स्थानीय अध्यादेश या उपकानून बनाने वाला निकाय ही कह दिया जाता है। अध्यादेशों में स्थानीय विनियम आते हैं जो कि एक प्रदत्त नगर में सामान्य रूप से व्यवहृत किये जाते हैं। इस प्रकार के विनियमों का क्षेत्र संयुक्त राज्य अमरीका का समस्त नगरपालिका जीवन होता है। नगर परिषद द्वारा अग्नि की रोकथाम, जुएबाजी, जन-स्वास्थ्य, गृह-निर्माण, लाईसेन्स, बाजार, मोटर गाड़ियां, शोर, नशेबन्दी, पेन्शन, सेवीवर्ग, नियोजन, धुंआ, यातायात, माप एवं तोल आदि अनेक विषयों पर अध्यादेश बनाये जाते हैं। परिषद द्वारा बनाए गए अनेक अध्यादेश मुख्य रूप से स्थानीय सरकार की प्रक्रिया एवं संगठन से सम्बन्ध रखते हैं। इस प्रकार के अध्यादेशों में जो नियम पाये जाते हैं वे चार्टर तथा कानूनों के अनुपूरक होते हैं। ये चुनाव के व्यवहार को निर्धारित करते हैं, प्रशासकीय विभागों एवं ब्यूरोज के संगठन का वर्णन करते हैं, विभिन्न कार्यालयों की रचना, शक्ति एवं कर्त्तव्यों का उल्लेख करते हैं, स्थानीय नागरिक सेवा का विनियमन करते हैं तथा सामान्य रूप से सार्वजनिक कार्यों का व्यवहार किया जाता है। इस प्रकार के विनियमन नगरपालिका अधिकारियों एवं कर्मचारियों के लिए मुख्य एवं प्रत्यक्ष रुचि का विषय होते हैं। इन सबका नागरिकों से अप्रत्यक्ष रूप से सम्बन्ध रहता है।

उपकानूनों का एक दूसरा समूह नगर सीमा के अन्तर्गत व्यक्तियों एवं सम्पत्तियों को प्रत्यक्ष रूप से विनियमित करने से सम्बन्धित रहता है। इस प्रकार के अध्यादेशों के सभी विषयों का नाम उल्लेख करना अत्यन्त कठिन है। इनमें शहरी जीवन एवं सेवाओं से सम्बन्धित प्रत्येक प्रकार के पुलिस विनियमन आते हैं। इनको मुख्य रूप से नागरिकों की सुरक्षा, स्वास्थ्य, नैतिकता, सुविधा एवं आर्थिक जीवन को प्रोत्साहित करने के लिए बनाया जाता है। वर्तमान समय में मानवीय सम्बन्धों के क्षेत्र में जाति, धर्म, राष्ट्रीयता आदि के आधार पर जो असमानतायें बरती जाती हैं उन सब को नगरपालिका सरकार के विनियमों का विषय बना दिया गया है।

अध्यादेशों का एक तीसरा समूह और भी होता है जिसमें यद्यपि संख्या की दृष्टि से कम विषय आते हैं किन्तु अत्यन्त महत्वपूर्ण होते हैं। इन विषयों में जन उपयोगी कम्पनियों को गलियों का विशेष प्रयोग करने के लिए मताधिकार प्रदान किया जाता और इस प्रकार की कम्पनियों के व्यवहार को विनियमित करना आता है। जब से जन उपयोगिताओं के सम्बन्ध में राज्य का विनियमन प्रारम्भ हुआ, उस समय से इस क्षेत्र में नगरपालिका के कार्य घट गए हैं और अनेक अधिनियम महत्वहीन बन गये हैं किन्तु फिर भी यह विषय सदैव ही महत्वपूर्ण रहता है।

कई बार नगर के निवासियों को यह ज्ञात नहीं हो पाता कि उनके जीवन का नगर अध्यादेशों के द्वारा कितना नियन्त्रित एवं संरक्षित किया जा रहा है। इस दृष्टि से नगरों के बीच पर्याप्त असमानताएं विद्यमान रहती हैं। छोटे स्थानों में राजधानी प्रदेश के आकार एवं परिस्थितियों वाले नगरों

को प्रदत्त अध्यादेशों या उप-कानूनों की संख्या कम होती है। इसके अति-रिक्त कुछ राज्यों में विधान मण्डल द्वारा नगरों के लिए अनेक नियम के रूप में पारित किए जाते हैं जो कि अध्यादेशों का स्थान ले लेते हैं। अन्य नगरों में चार्टर के द्वारा ही अध्यादेशों को इतना विस्तृत किया जाता है कि नगर परिषद को करने के लिए बहुत कम रह जाता है। वर्तमान प्रवृत्ति होमरूल एवं चार्टरों की ओर है। इसी स्थिति में परिषद का महत्व एवं शक्ति बहुत बढ़ गई है क्योंकि अब उसे अध्यादेश बनाने की अनेक शक्तियां प्राप्त हो गई हैं। जहां कहीं नगरपालिका हस्तक्षेप करती है, वहां भी परिषद को स्थानीय विनियमों के सम्बन्ध में पर्याप्त शक्तियां सौंपी जाती हैं। अनेक नगरों में यह व्यवस्था है कि अध्यादेशों को समय-समय पर पुस्तिका के रूप में प्रकाशित किया जाता है।

इन विभिन्न अध्यादेशों को पारित करने के लिए नगर के चार्टर तथा उसकी परिषद के नियमों द्वारा प्रक्रिया निर्धारित कर दी जाती है। उनमें यह बता दिया जाता है कि प्रस्तावों को लिखित रूप में प्रस्तुत किया जाए अथवा नहीं, कितने वाचन किए जाएं, जनता को सुनाया जाए अथवा नहीं, साधारण रूप से इनको पारित करने के लिए आवश्यक बहुमत क्या होगा, मेयर के निषेधाधिकार के बाद कितना बहुमत आवश्यक होगा, मतदान का तरीका क्या होगा, इस प्रक्रिया में परिषद सदस्यों एवं दर्शकों का क्या महत्व होगा, परिषद की प्रक्रियाओं के अभिलेख रखने का क्या तरीका होगा, आदि-आदि। जैसे सामान्य व्यवहार के अनुसार किसी भी प्रस्तावित नगरपालिका अध्यादेश को पास करने के लिए दो या तीन वाचन किए जाते हैं। इसमें जनता के दोनों पक्षों को सुनने की व्यवस्था की जाती है। प्रचलित नियम के अनुसार परिषद साधारण बहुमत से अध्यादेश पारित करती है किन्तु यदि मेयर द्वारा निषेधाधिकार का प्रयोग किया गया है तो उसके लिए एक असाधारण बहुमत जरूरी बन जाता है।

नगरपालिका के अध्यादेश, नगरों की शक्तियों की उन सीमाओं से बाहर नहीं जा सकते जो कि राज्य के संविधानों एवं कानूनों द्वारा निश्चित कर दिए जाते हैं। न्यायालयों द्वारा इन अध्यादेशों की जांच की जा सकती है। नगर परिषद द्वारा जो अध्यादेश पारित किए जाते हैं, उनमें स्थानीय पुलिस से सम्बन्धित अध्यादेशों की संख्या अधिक है। राज्य द्वारा नगरों को यह शक्ति हस्तान्तरित की जाती है और कोई भी नगर इस हस्तान्तरण से बाहर शक्तियों का प्रयोग नहीं कर सकता है। नगर के अध्यादेशों का प्रारूप तैयार करना, कानूनी एवं प्रक्रिया की दृष्टि से अत्यन्त कठिन है। यही कारण है कि सामान्यतः इसे नगर परिषद द्वारा नगर के एटार्नी को सौंप दिया जाता है। कुछ नगरों में यह दायित्व चार्टर द्वारा एक अधिकारी को सौंप दिया जाता है जो कि परिषद की प्रार्थना पर इसे तैयार करता है। इसे तैयार करते समय एवं इस पर विचार करते समय सदैव ही एटार्नी की सहायता प्राप्त की जा सकती है। अपनी प्रारम्भिक स्थिति में वह अन्य अनेक स्रोतों से भी सहायता प्राप्त कर सकता है। वह नगरपालिका की विनियमन-कारी शक्ति से परिचित रहते हुए अधीन तथा राज्य की संवैधानिक सीमाओं

का ध्यान रखता है। यह अन्य नगरों से भी उन नियमों की कापी प्राप्त कर सकता है जो कि विशेष विषयों पर वहां बनाये गये हैं। अनेक नगरपालिका संघ, राज्य एवं मर्यादित अभिकरण तथा सरकारी अधिकारियों के संघ आदि के द्वारा मॉडल अध्यादेश तैयार किये जाते हैं। नगरपालिका की वार्षिक पुस्तिका (The Municipal Year Book) में लगभग १८ पृष्ठ मॉडल अध्यादेशों के संबंध में कार्य करते हैं।

विशेषज्ञों का कार्य समाप्त हो जाने के बाद में पार्षदों का कार्य प्रारम्भ होता है। वे कानून बनाते हैं। सामान्यतः प्रत्येक नये प्रयास की ओर परिषद के सदस्यों का एक आलोचनात्मक दृष्टिकोण रहता है। परिषद के व्यवस्थापन सम्बन्धी कार्य का प्रक्रिया एवं कानूनी पहलू रहता है उसी प्रकार एक राजनैतिक पहलू भी रहता है।

परिषद को जनता के साथ निरन्तर सम्पर्क बनाये रखने के लिए लगातार देखभाल रखनी होती है। छोटे समाजों में यह नागरिकों की समस्याओं को प्रत्यक्ष रूप से सुन सकती है। जब भी कभी एजेन्डा में महत्वपूर्ण प्रश्न उठ खड़े होते हैं तभी जनता की राय उन प्रश्नों के सम्बन्ध में मानी जाती है। बड़े राजधानी क्षेत्रों को छोड़कर अन्य स्थानों पर पार्षदों एवं उनके चुनाव क्षेत्र की जनता के बीच के सम्बन्ध प्रत्यक्ष एवं अनौपचारिक होते हैं। परिषद के साप्ताहिक अथवा पाक्षिक सत्र जनता के लिए खुले रहते हैं ताकि कानून बनाने की प्रक्रिया का संचालन सही प्रकार से किया जा सके। प्रस्तावित अध्यादेशों पर जो भी नागरिक अपना विचार प्रकट करना चाहते हैं उनको ऐसा करने के लिए आमन्त्रित किया जा सकता है। परिषद-प्रबन्धक योजना के आधीन प्रबन्धक प्रायः परिषद की बैठकों में उपस्थित रहता है। अन्य दूसरी योजनाओं के आधीन भी एटार्नी, इन्जीनियर एवं अन्य प्रमुख अधिकारी परिषद में उपस्थित रहते हैं जो कि उनमें उठने वाले प्रश्नों का जवाब दे सकें, आवश्यक सूचना प्रदान कर सकें तथा वाद-विवाद के आधीन विषयों पर परामर्श प्रदान कर सकें। जब प्रत्येक सब कुछ कह चुकता है तो परिषद के सदस्य कानून बनाने का अपना अन्तिम उत्तरदायित्व पूरा करते हैं।

(२) वित्तीय शक्तियां (Financial Powers):—नगर परिषद को पहले वित्तीय क्षेत्र में पर्याप्त अधिकार प्राप्त थे किन्तु धीरे-धीरे ये अधिकार अन्य निकायों एवं अधिकारियों को सौंपे जाने लगे। वर्तमान समय में अधिकांश नगरपालिकायें यद्यपि नगर के वित्त पर अविभाज्य शक्तियों का प्रयोग नहीं करतीं किन्तु फिर भी परिषद को इस महत्वपूर्ण क्षेत्र पर पर्याप्त अधिकार अब भी प्राप्त हैं। इस क्षेत्र में परिषद को अनेक प्रकार के कार्य करने होते हैं। यह वार्षिक बजट को स्वीकार करती है तथा उससे सम्बन्धित अनुदान अध्यादेश को पास करती है। साथ ही आवश्यक धन प्राप्त करने के [illegible] र को प्रमा- [illegible] अध्यादेशों [illegible] भावों बनाने [illegible] पर अपनी

कर परिषद, नगरपालिका के कर्मचारियों की संख्या एवं गुण के सम्बन्ध में भी नीति निश्चित करती है।

वर्तमान काल के कुछ होमरूल चार्टरों ने तथा ऐच्छिक कानूनों ने नगर की संगठनात्मक बनावट बहुत कुछ परिषद की स्वेच्छा पर छोड़ दी है। परिषद ही यह तय करती है कि नगर सरकार में कितने प्रशासकीय विभाग होंगे तथा इन विभागों का कौन-कौन से कार्य सौंपे जायेंगे। इन बातों को तय करते समय परिषद बहुत कुछ अपनी स्वेच्छा से काम लेती है। विभागों तथा उनकी आन्तरिक बनावट का स्थापित करने वाले अध्यादेशों को प्रायः प्रशासनिक संहिता (Administrative Code) कहा जाता है। अधिकांश चार्टर ही अपने मौलिक कानून में नगर के प्रशासनिक संगठन का रूप तय कर देते हैं। राष्ट्रीय नगरपालिका लीग के मॉडल चार्टर में वित्त-विभाग, सेवी वर्ग विभाग, नियोजन आयोग आदि का वर्णन किया गया है किन्तु फिर भी इसमें परिषद को यह शक्ति प्रदान की गई है कि वह प्रबन्ध की सिफारिश के बाद अन्य प्रशासकीय विभागों की स्थापना कर सके तथा समागों के कार्यों का वितरण कर सके। ऐसे कुछ एक ही चार्टर हैं जिन्होंने वास्तविक व्यवहार में परिषद को इस प्रकार की शक्तियां सौंपी हैं।

नगर परिषद को विषयों की जांच के सम्बन्ध में शक्तियां सौंपी गई हैं। इन शक्तियों का प्रयोग वह तब करती है जब कि किसी ने अपने व्यक्तिगत कर्त्तव्यों का पालन न किया हो। मॉडल चार्टर द्वारा यह कहा गया था कि नगर परिषद किसी भी विभाग, अभिकरण या कार्यालय के सम्बन्ध में पूछताछ कर सकती है तथा नगरपालिका के मामलों में जांच कर सकती है। इस प्रावधान को व्यवहार में प्रायः प्रयुक्त किया जाता है।

(३) प्रशासकीय शक्तियां (The Administrative Powers):—परिषद द्वारा पारित प्रस्तावों का सम्बन्ध प्रायः प्रशासकीय विषयों से रहता है। प्रशासन के सम्बन्ध में परिषद को प्राप्त शक्तियां अपेक्षाकृत कम प्रभावशील होती हैं। परिषद अपने प्रस्ताव (Resolution) द्वारा किसी भी अधिकारी को यह निर्देश प्रदान कर सकती है कि वह कानून द्वारा वांछित अपने दायित्वों को पूरा करे। प्रशासकीय अधिकारियों को निर्देशन प्रदान करने का परिषद का यह कार्य स्वयं प्रशासन में योगदान करने से भिन्न होता है। निर्देशन का अर्थ तो केवल रास्ता दिखाना होता है जबकि योगदान में परिषद को स्वयं कार्य करना होता है। एक सचालक के रूप में परिषद के सदस्य नीति सम्बन्धी मामलों पर अपना हाथ रखने लगते हैं किन्तु कार्यपालिका शक्ति का प्रयोग करते हुए वे एक कदम और आगे बढ़कर उस नीति के क्रियान्वयन का भी पर्यवेक्षण करने लगते हैं। एक परिषद को प्रशासन या कार्यपालिका के क्षेत्र में कितनी शक्तियां प्राप्त होंगी, यह बात बहुत कुछ नगरपालिका सरकार के उस रूप पर निर्भर करती है जिसके आधीन वह कार्य कर रही है। सरकार के शक्तिशाली मेयर के रूप में परिषद को कार्यपालिका शक्तियां प्राप्त नहीं होतीं। दूसरी ओर कमजोर मेयर वाली सरकार के आधीन परिषद नियुक्तियां आदि से सम्बन्धित अनेक प्रशासकीय कार्य करती है। इस व्यवस्था के आधीन मेयर द्वारा पुलिस के प्रमुख, अग्नि सेवा के प्रमुख,

जन कार्यों के मण्डल, जनस्वास्थ्य मण्डल तथा अन्य अधिकारियों, मण्डलों एवं आयोगों से सम्बन्धित नियुक्तियां की जाती हैं। यहां परिषद के हाथ में यह शक्ति रहती है कि वह मेयर द्वारा प्रशासकीय पदों पर की गई इन नियुक्तियों को स्वीकार करे अथवा अस्वीकार कर दे। इस व्यवस्था के अन्तर्गत सदैव यह मान्यता बनी रहती है कि अपने द्वारा की गई नियुक्तियों पर स्वीकृति प्राप्त करने के लिए कार्यपालिका को परिषद के सदस्यों के साथ सौदेबाजी करनी होगी। कार्यपालिका को कमजोर एवं शक्तिहीन बना देने पर जनमानस में उत्तरदायित्व के प्रति कई एक भ्रम पैदा हो जाते हैं। वैसे मेयर को ही उसके विभागीय अध्यक्षों तथा उनके कार्यों के लिए उत्तरदायी ठहराया जाता है इसलिए उसे शक्तिहीन बनाना एवं परिषद को प्रशासकीय शक्ति सौंपना प्रशासन के मूल सिद्धान्तों के विपरीत है। कमजोर मेयर वाली सरकार के आधीन परिषद को कुछ समितियों में विभजित कर दिया जाता है। ये समितियां प्रशासकों के कार्यों पर पर्यवेक्षण रखने की दृष्टि से बहुत कुछ करती हैं। इसी व्यवस्था के कारण कमजोर मेयर वाली व्यवस्था को समाप्त करके उसके स्थान पर शक्तिशाली मेयर या परिषद-प्रबन्धक योजनाओं को अपनाया गया। वर्तमान प्रशासन में उत्तरदायित्व से सम्बन्धित स्पष्टता को एक महत्वपूर्ण तत्व माना जाता है। इसके अभाव में अनेक उलझनें तथा भ्रम पैदा हो जाते हैं।

वर्तमान काल में जो परिषद-प्रबन्धक चार्टर अपनाये जा रहे हैं उनमें यह व्यवस्था की जाती है कि नियुक्तियों एवं पदविमुक्तियों की कार्यपालिका शक्तियों को परिषद के हस्तक्षेप से अछूता रखा जाये। परिषद-प्रबन्धक योजना में परिषद का प्रबन्धक की नियुक्ति एवं पदविमुक्ति के सम्बन्ध में [illegible] को नियुक्त एवं [illegible] है, उसके ऊपर [illegible] ता। उसे परिषद से अपने द्वारा की गई नियुक्तियों पर स्वीकृति मांगने की आवश्यकता नहीं होती। परिषद एवं प्रबन्धक के बीच सहयोग पूर्ण सम्बन्ध रहने पर इन नियुक्तियों एवं पदविमुक्तियों के विषयों को लेकर किसी प्रकार का संघर्ष या गतिरोध उत्पन्न नहीं होता। एक मॉडल चार्टर में यह प्रयास किया जाता है कि परिषद को विभागीय पदों पर नियुक्तियां करने के कार्य से राहत प्रदान की जाये। आयोग व्यवस्था के आधीन, व्यवस्थापिका एवं कार्यपालिका सम्बन्धी कार्यों को एक छोटी परिषद में संयुक्त कर दिया गया। आयोग के सदस्य सम्मिलित रूप से व्यवस्थापन का कार्य करते हैं जब कि व्यक्तिगत रूप से प्रत्येक आयुक्त प्रशासनिक विभाग का पर्यवेक्षण करता है।

(४) जन सम्पर्क सम्बन्धी कार्य (Functions Related to Public Relations)—जब परिषद के सदस्यों द्वारा व्यवस्थापन, निर्देशन, कार्यपालिका, एवं प्रशासन आदि के क्षेत्र में अनेक महत्वपूर्ण कार्य सम्पन्न किये जाते हैं तो स्वाभाविक रूप से वे जन-सम्पर्क के क्षेत्र में भी महत्वपूर्ण कार्य करते हैं। परिषद इन विभिन्न क्षेत्रों में जो भी निर्णय लेती है उनको पर्याप्त रूप से प्रकाशित किया जाता है ताकि अधिकाधिक लोग उसे जान

सकें। इसके साथ ही क्रियाशील एवं बौद्धिक वर्ग के नागरिकों को इन निर्णयों का अर्थ एवं महत्व स्पष्ट किया जाता है। यद्यपि नगरपालिका के प्रशासकों एवं कर्मचारियों को भी इस सम्बन्ध मे कुछ उत्तरदायित्व सौंपे जाते हैं– वे देखें कि लोग नगर प्रशासन के सम्पर्क में आते हैं और नगर के मामलों को भली प्रकार से समझ पाते हैं अथवा नहीं; किन्तु फिर भी नगर परिषद के सदस्य इस दायित्व को भली प्रकार से निभा सकते हैं क्योंकि वे राजनैतिक प्रक्रिया के आधीन प्रमुख नागरिकों के घनिष्ठ सम्पर्क में आते हैं। यदि नगर परिषद के सदस्य यह अनुभव करते हैं कि नगर चार्टर में कोई संशोधन किया जाना चाहिए अथवा नये प्रकार के बाण्ड प्रसारित किये जाने चाहियें तो यह उसी का प्रमुख कर्त्तव्य हो जाता है कि इस आवश्यकता को जनता में प्रचारित करे तथा उसके पक्ष में तर्क प्रदान करें। कई बार ऐसे प्रस्ताव भी किये जाते हैं जिन पर जनता की स्वीकृति को आवश्यक मान लिया जाता है। परिषद के सदस्यों के हाथ में जन–सम्पर्क स्थापित करने के लिए अनेक साधन रहते हैं। उदाहरण के लिए वे टेलीफोन पर प्रमुख नागरिकों से बात करते हैं, सेवा–क्लबों में वार्ताएं करते हैं, रेडियो का व्यापक प्रयोग करते हैं, प्रतिवेदकों के प्रश्नों का जवाब देते हैं तथा टेलीविजन के सामने उपस्थित होते हैं।

प्रशासक वर्ग के लोग अपने आपको पर्दे के पीछे रख कर कार्य कर सकते हैं। किन्तु निर्वाचित प्रतिनिधि के रूप में राजनीतिज्ञ ऐसा करने में असमर्थ रहेंगे क्योंकि उनके भाषणों, झगड़ों एवं दलीय गतिविधियों की कहानियां, समाचार पत्रों का एक महत्वपूर्ण पात्र होती हैं। परिषद के सदस्यों को चाहिए कि वे अपने कार्यक्रमों एवं नीतियों को जनता के सम्मुख स्पष्ट करते समय अपना नाम और चेहरा भी लोकप्रिय बनाएं। कई विचारकों का मत है कि जन-सम्पर्क का एक निषेधात्मक पहलू भी होता है। जो लोग नगर सरकार के कार्यों से निरन्तर रूप से परिचित नहीं रहते, वे स्थानीय कार्यों के सम्बन्ध मे कई एक गलत धारणाएं बना लेते हैं। कर–दाताओं के रूप में जनता की कुछ बुद्धिपूर्ण समस्याएं होती हैं और उन समस्याओं के सम्बन्ध मे वे यदाकदा फोन पर नगर सरकार के अधिकारियों से सम्पर्क बनाए रखना चाहते हैं। यदि परिषद के सदस्य इस प्रकार की पूछ-ताछ का जवाब स्वयं नहीं देते हैं तो जनता को यह जानना पड़ता है कि कौन सा अधिकारी यह जवाब दे सकेगा। जब एक परिषद के कार्य के सम्बन्ध में सभी मतदाता यह स्पष्ट रूप से जानते हैं कि वह क्या करता है तो उसके पुनः निर्वाचित होने के अवसर बढ़ जाते हैं।

केवल यही आवश्यक नहीं है कि परिषद के सदस्य केवल तथ्यों के सम्बन्ध मे जानकारी रखें किन्तु यह भी जरूरी है कि वे उन तथ्यों का नीति के सन्दर्भ में मूल्यांकन करें। आलंकारिक शब्दों में यह कहा जाता है कि केवल यह जरूरी नहीं है कि वह वृक्षों को देखे वरन् यह भी जरूरी है कि वह पूरे जंगल पर दृष्टिपात करे। कई एक परिषद तो ऐसे होते हैं जो कि अपना व्यक्तिगत व्यवसाय, फार्म एवं व्यापार करते हुए भी समितियों के कार्यों, जांचों एवं विशेषज्ञों के प्रतिवेदनों के सम्बन्ध में भी पर्याप्त समय

खर्च करते हैं। परिषद द्वारा जो विभिन्न कार्य किए जाते हैं, उनमें उसे अनेक विशेषज्ञों, जैसे अटार्नी, बजट अधिकारी, नगर अभियन्ता, मुख्य कामपालिका, आदि का तकनीकी परामर्श प्राप्त करना होता है। अन्त में वही निर्णय लेता है और उन निर्णयों के लिए जनता के प्रति उत्तरदायी होता है।

एक परिषद का सदस्य स्थित सेवाओं को बढ़ाने या प्रसारित करने की सोच सकता है किन्तु उसे राजनैतिक रूप से यह भी ध्यान में रखना चाहिए कि एक निश्चित समय में वह जनता को क्या प्रदान कर सकेगा। उसे अपनी महत्वाकांक्षाओं एवं तथ्यों की कठोरता के बीच एक सन्तुलन स्थापित करना होता है। वह विभिन्न दृष्टिकोणों के बीच समझौतापूर्ण निर्णयों को अपनाता है। वैसे उसे कोई भी सफलता प्राप्त करने के लिए बहुमत को अपने साथ लेकर चलना होता है और बहुमत प्रायः सदैव ही प्रतियों से दूर रहता है। कोई भी कार्यक्रम चाहे वह कितना ही वैज्ञानिक न हो, उसे उस समय तक साकार नहीं किया जा सकता जब तक कि जनता उसे न मान ले। परिषद के अध्यादेशों को जनता की पसन्द और नापसन्द के मापदण्ड के आधार पर मूल्यांकित किया जाता है। यदि किसी नए अध्यादेश द्वारा अथवा पुराने अध्यादेश में संशोधन द्वारा किसी व्यापारिक या व्यावसायिक हित को नुकसान होता है तो वे बड़ी जल्दी ही प्रतिक्रिया करने लगते हैं। यदि परिषद के सदस्य जनता के सोचने-विचारने के ढंग, उसके मूल्य एवं प्राथमिकताओं से दूर रहते हैं तो उनके द्वारा अपनाई गई नीतियों को व्यापक जनविरोध का सामना करना होगा। जब भी कभी कोई प्रगति की बात साकार की जाती है तो उसके लिए धन की आवश्यकता होती है।

अनुदानों के कारण नए कर लगाने होते हैं अथवा सेवा सम्बन्धी नए चार्ज लगाने पड़ते हैं। इस प्रकार स्थानीय सरकार के कार्यों में खर्च होने वाला धन जनता की जेब का एक अभिन्न भाग होता है। जैसे पर्याप्त पुलिस एवं जन स्वास्थ्य के प्रशासन का विकास अथवा मनोरंजनात्मक कार्यक्रमों की [illegible] जिनकी [illegible] नहीं की जा सकती और इनमें परि-
[illegible] कारण बन जाती
[illegible] के साथ नाग-
[illegible] मान कर आगे
बढ़ना पड़ता है। परिषद का एक बुद्धिमान तथा आदर्श सदस्य यह प्रयास करता है कि नागरिक सुविधाओं को बढ़ाए और इस रूप में बढ़ाए कि अधिक जन विरोध का सामना न करना पड़े। परिषद के सदस्यों को राजनीतिज्ञों की जाति का होने के कारण सन्देह की दृष्टि से देखा जाता है। इनके प्रति अनेक विरोधपूर्ण आलोचनाएं की जाती हैं किन्तु फिर भी ये ऐसे कार्यकर्ता होते हैं जो कि प्रजातन्त्र को वहां क्रियाशील करने का प्रयास करते हैं जहां कि वह प्रारम्भ होता है। परिषद के सदस्यों के कुछ जाने-पहचाने तरीके होते हैं। परिषद के सदस्यों के व्यक्तित्व का परिचय देते हुए यह बताया जाता है कि उनमें सेवा की भावना रहती है, वे प्रमुख नागरिकों के नामों और चेहरों से परिचित रहते हैं। किसी भी संकट के समय वे उस समय तक विचार करते रहना चाहते हैं जब तक कि मतदान के पक्ष का निर्णय न कर लें। इनके साथ

समझौता किया जा सकता है। वे प्रचार के विपरीत नहीं होते, वे प्रशासकों को अपने साथ ऐसे लेकर चलते हैं जैसे आटे में नमक और विशेषज्ञों से सहायता कुछ अधिक लेते हैं। जैसे वे वय सामान्य प्रशासक होते हैं, उनमें कार्य करने की लगन होती है और प्रतीक्षा के लिए पर्याप्त धीरज भी होता है। प्रायः वे अपने आपको पुनः निर्वाचन के लिए प्रस्तुत करते हैं।

कई एक राजनीतिज्ञ यह प्रचार करने में रुचि लेते हैं कि वे जनता की सेवा के लिए अपना सब कुछ बलिदान करने के लिए तैयार हैं। यह स्थिति प्रचार के लिए पर्याप्त उल्लेखनीय मानी जा सकती है। यह कहा जाता है कि नगर परिषद की सदस्यता एक क्लब की सदस्यता के समान है जहां कि सदैव कुछ-न-कुछ होता रहता है। नए अध्यादेश बनते हैं, नई वेतन योजना बनती है तथा नए ठेके दिए जाते हैं। इन सभी के सम्बन्ध में परिषद के सदस्यों को कुछ-न-कुछ करना होता है। पारषद को मत देने का अधिकार है और जब वह अपने इस अधिकार का प्रयोग करता है तो कुछ करने या न करने का निर्णय सामने आता है। कई एक पारषद जनता की सेवा-भावना से कार्य शुरू करते हैं किन्तु बाद में उन्हें आत्म-सन्तोष होने लगता है। मौलिक रूप से वे किसी भी कार्य को इसलिए करते हैं क्योंकि वे उसे करना चाहते हैं। *उसकी प्रकृति के सम्बन्ध में लिखते हुए मि. ब्रोमेज (Bromage) ने बताया है कि वह इस प्रकार का व्यक्ति होता है जो कि हाथ मिलाना, बात करना और परिचय बढ़ाना पसन्द करता है। यदि ऐसा नहीं होता तो वह अपने घर में बैठ कर किताबें पढ़ता, विद्युत रेलों के साथ खेलता, रेडियो सुनता अथवा टेलीविजन देखता रहता।*[1]

पारषदों के अन्य कार्य [Other Functions of Councilmen]—परिषद के सदस्यों द्वारा किए जाने वाले सभी कार्यों को हम उक्त शीर्षकों में ही मर्यादित नहीं कर सकते। उनके कार्य, व्यवस्थापन, निरीक्षण, कार्यपालिका, प्रशासन एवं जन-सम्पर्क आदि की सीमाओं में ही संकुचित नहीं रहते। इसके अतिरिक्त कई एक होमरूल वाले राज्यों में परिषद चार्टर सम्बन्धी संशोधनों को स्थानीय जनमत संग्रह के लिए प्रस्तुत करती है। जहां कहीं नगर परिषदों को होमरूल के आधीन चार्टर में परिवर्तन से सम्बन्धित प्रस्ताव करने का अधिकार रहता है वहां उसकी स्थिति राज्य की व्यवस्थापिकों में मिलती है जो कि राज्य के संविधानों से सम्बन्धित संशोधनों को मतदाताओं के सामने रख सकती है। जो चार्टर व्यवस्थापिका के विशेष अधिनियमों द्वारा, सामान्य कानून द्वारा या स्वेच्छापूर्ण कानूनों द्वारा बनाए जाते हैं वहां परिषद को यह शक्ति नहीं होती कि जनता के सम्मुख संशोधन प्रस्तुत कर सके। वैसे सामान्य रूप से यह व्यवहार सभी होमरूल वाले राज्यों में पाया जाता है किन्तु

---

1. [illegible]

—*A. W. Bromage*, Introduction to Municipal Govt. and Administration, 1957, New York, P 252

फरमी मेनेसोटा और कोलोराडो इस सामान्य नियम के अपवाद हैं। मोहियो राज्य में संविधान के अनुसार होमरूल चार्टरों में किए गए संशोधनों को मतदाताओं के सम्मुख तभी प्रस्तुत किया जा सकता है जबकि नगर परिषद दो तिहाई बहुमत से यह स्वीकार कर ले। चार्टर में संशोधन करने की शक्ति यानी अपने में पर्याप्त महत्वपूर्ण है क्योंकि नगर चार्टर में संशोधनों का अर्थ कई बार यह होता है कि सरकार का रूप बदल दिया जाता है।

कुल मिलाकर वस्तु स्थिति का अध्ययन करने के बाद यह निष्कर्ष दिया जा सकता है कि परिषद स्थानीय सरकार के प्रत्येक रूप में एक मुख्य प्रशासकीय निकाय होती है। प्रत्येक परिषद को अध्यादेश पारित करने की, विनियोग बनाने की, कर निर्धारित करने की तथा प्रशासनिक कार्यों की जाँच करने की शक्ति रहती है। नगरपालिका की अध्यादेश बनाने की शक्ति पर लगाए गए नियन्त्रण मुख्य रूप से न्यायिक व्यवस्था पर आधारित हैं। इसका कारण यह है कि न्यायालयों द्वारा समय-समय पर स्पष्ट किए गए संवैधानिक सिद्धान्त संयुक्त राज्य अमरीका के राजनैतिक जीवन को प्रभावित करते हैं। वैसे नगर सरकार द्वारा बनाए गए अध्यादेशों के औचित्य को विभिन्न मापदण्डों के आधार पर जाँचा जाता है, उदाहरण के लिए संघीय संविधान, कानून एवं सन्धियाँ, राज्य के संविधान तथा कानून, आदि-आदि। राज्य व्यवस्थापिकाओं की भाँति नगरपालिका की परिषदें भी न्यायिक पुनरीक्षा की छाया में व्यवस्थापन करती हैं। जिस प्रकार से एक सामान्य सिद्धान्त के रूप में राज्यों पर संघीय संविधान द्वारा सीमाएं लगाई जाती हैं उसी प्रकार राज्यों की व्यवस्थापिका नगर निगमों की व्यवस्थापन शक्तियों को सीमित करती है। आकृतिक नगर में परिषद प्रशासन को निर्देशन देने में भाग लेती है। कभी-कभी यह वास्तविक प्रशासन में स्वयं भी उतर आती है। जहाँ तक जन-सम्पर्क से सम्बन्धित कार्यों का सम्बन्ध है उनमें परिषद के प्रत्येक सदस्य को अपरिहार्य रूप से उतरना होता है।

उपर्युक्त कार्यों के अतिरिक्त होम रूल वाली राज्यों की परिषदें अपने स्वयं के चार्टरों का प्रारूप तैयार करने और उनमें संशोधन करने के कार्यों में योगदान करती है। कमजोर मेयर वाले नगरों में परिषद कार्यपालिका सम्बन्धी कार्यों में व्यापक रूप से भाग लेती है। यहाँ यह मेयर द्वारा की गई प्रशासकीय पदों पर नियुक्तियों को स्वीकृत तथा अस्वीकृत करके महत्वपूर्ण योगदान करती है किन्तु शक्तिशाली मेयर वाली व्यवस्था में ऐसा नहीं किया जाता। आयोग व्यवस्था वाले नगरों में परिषद व्यवस्थापकों एवं प्रशासकों के निकाय के रूप में कार्य करती है। इस प्रकार वहाँ एक बहुलवादी कार्यपालिका कार्य करती है। परिषद प्रबन्धक योजना में परिषद प्रशासन नहीं करती किन्तु यह मुख्य कार्यपालिका की नियुक्ति, पद-विमुक्ति एवं निलम्बन की शक्ति रखकर उस पर पर्यवेक्षण रखती है। विभिन्न नगरों में परिषद की क्रियाओं के बीच जो अन्तर पाए जाते हैं, वे नगर सरकार के रूप पर आधारित होते हैं।

८

नगरपालिका का प्रशासकीय प्रबंध
[ADMINISTRATIVE MANAGEMENT OF MUNICIPALITY]

सरकार चाहे किसी भी स्तर की हो; उसका संचालन, सफलता एवं सार्थकता बहुत कुछ इस बात पर निर्भर करती है कि उसका प्रशासन एवं संगठन कितना कुशल एवं उपयुक्त है। सरकार द्वारा बनाई गई नीतियां प्रशासन के हाथों में पड़कर ही रूप पाती हैं। यही कारण है कि संयुक्त राज्य अमरीका की प्रत्येक स्तर की सरकार लोक प्रशासन से सम्बन्धित विषयों पर विशेष रूप से ध्यान देती है। जब कभी प्रशासनिक संगठनमें कोई परिवर्तन आता है तो सरकार का रूप भी बदल जाता है। पहले प्रशासन को यह कार्य सौंपा गया कि वह कुछ भी न करे और यदि करे तो बहुत थोड़ा कार्य करे। प्रशासनिक कार्यों से सम्बन्धित इस व्यक्तिवादी नीति के परिणामस्वरूप सरकार का एक विशेष रूप सामने आया। किन्तु जब जनता के सामाजिक एवं आर्थिक विकास को प्रोत्साहन देने के लिए सरकार के कार्यों में वृद्धि से सम्बन्धित नीति पर जोर दिया जाने लगा तो सरकार का रूप समाजवादी बन गया। इस परिवर्तन के साथ ही प्रशासन के संगठन में भी तदानुकूल नवीनताएं लानी पड़ीं। जब सरकार का संस्थान छोटा होता है और उसमें अपेक्षाकृत थोड़े कार्य करने वाले कुछ व्यक्ति रहते हैं तो प्रशासन के महत्त्व को अधिक स्पष्ट रूप से नहीं समझा जाता किन्तु जब परिस्थितियां इससे भिन्न होती हैं अर्थात् सरकार का रूप बहुत बड़ा होता है तो प्रशासन शीघ्र ही व्यवस्थापन एवं न्यायाधिकरण की अपेक्षा अधिक महत्व प्राप्त कर लेता है।

जब तक प्रशासन की ओर पर्याप्त ध्यान नहीं दिया जाता तब तक किसी नगर को इस प्रकार संचालित करना, उसकी वित्तीय व्यवस्था करना तथा उसे समन्वित करना मुश्किल रहेगा कि वह जनता को अधिक प्रभावशील रूप से तथा अधिक मितव्ययता के साथ सेवा कर सके। इस मान्यता के आधार पर यह कहा जा सकता है कि लोक प्रशासन से सम्बन्धित प्रश्न प्रायः प्रत्येक सरकारी इकाई में उठते हैं चाहे वह कितनी ही कमजोर एवं शक्तिशाली क्यों न हो। सरकार की इकाई चाहे नगर हो अथवा काउन्टी; राज्य, राष्ट्र या अन्तर्राष्ट्रीय निकाय में से कुछ भी हो किन्तु उसमें प्रशासनिक प्रबन्ध एवं संगठन का महत्व समान रूप से रहता है। इस दृष्टि से कुछ विचारकों

का यह कहना अतिशयोक्ति नहीं है कि सभी संगठित मानवीय प्रयासों में प्रशासन की समस्या रहती है। संयुक्त राज्य अमरीका में नगरपालिका प्रशासन का अध्ययन राज्य एवं राष्ट्र के प्रशासन से अधिक महत्त्वपूर्ण समझा जाता है। सम्भवतः इसका कारण यह है कि नगर सरकार द्वारा नागरिकों की वास्तविक एवं दैनिक आवश्यकताओं को पूरा किया जाता है। इसके अतिरिक्त अच्छे प्रशासन का प्रभाव नगर-स्तर पर अच्छी प्रकार देखा जा सकता है।

नगरपालिका प्रशासन का संगठन एवं प्रबन्ध किस प्रकार किया जाय, इस सम्बन्ध में यह एक धारणा का प्रभाव उत्तरदायित्व रूप से होता है। इनमें सरकार के रूप का प्रभाव बहुत महत्त्वपूर्ण रहता है। शक्तिशाली मेयर और परिषद-व्यवस्था तथा परिषद-प्रबन्धक व्यवस्था के अधीन यह प्रयास किया जाता है कि एक संगठित कार्यपालिका की स्थापना की जाय जो कि नगरपालिका प्रशासन के लिए एकीकृत रूप से उत्तरदायी हो। यह विधि आयोग व्यवस्था एवं कमजोर मेयर योजना में नहीं अपनायी जा सकती। सरकार के पूर्वोल्लिखित रूपों में मेयर द्वारा जो प्रशासकीय नियुक्तियाँ की जाती हैं उन पर परिषद की राय लेना तथा स्वीकृति प्राप्त करना जरूरी समझा जाता है। दूसरे रूपों में कार्यपालिका शक्तियों को आयुक्तों में विभाजित कर दिया जाता है जो कि संयुक्त रूप से नगर परिषद के रूप में कार्य करते हैं तथा व्यक्तिगत रूप से अपने अलग विभागों के अध्यक्षों के रूप में कार्य करते हैं।

नगरपालिका स्तर पर उत्तरदायित्व एवं शक्तियों के बीच एक उपयुक्त संतुलन स्थापित करने को कहा जाता है। कई एक विचारकों का यह मत है कि जब तक नगरपालिका की कार्यपालिका को नियुक्ति, पदविमुक्ति, नियन्त्रण एवं समन्वय के क्षेत्र में व्यापक शक्तियाँ प्रदान नहीं की जातीं तब तक उनको प्रशासनिक असफलताओं एवं गड़बड़ियों के लिए उत्तरदायी नहीं किया जा सकता। जब प्रशासकीय नियन्त्रण को मेयर एवं पार्षदों अथवा आयोग के आयुक्तों के बीच विभाजित कर दिया जाता है तो प्रशासनिक प्रक्रियाओं का उत्तरदायित्व किसी पर भी आसानी से नहीं डाला जा सकता। सम्भवतः यही कारण है कि वर्तमान समय के नगरों में कार्यपालिका को शक्तिशाली एवं एकीकृत बनाने का प्रयास किया जाता है।

प्रशासन का अर्थ एवं प्रकृति

(Meaning and Definition of Administration)

प्रशासन अब एक ऐसा विषय बन चुका है जिसमें किये जाने वाले विभिन्न अध्ययन एवं प्रयोग व्यावहारिक दृष्टि से पर्याप्त महत्त्व रखते हैं। इस विषय के विभिन्न पहलुओं पर व्यापक रूप से विचार किया गया है तथा अनेक सिद्धान्त बनाये गये हैं। नगर स्तर पर प्राय: प्रत्येक सरकार प्रशासन के इन सिद्धान्तों को किसी न किसी मात्रा में अपनाते हैं ताकि अपने लक्ष्यों को सुगमता एवं सुरक्षा के साथ प्राप्त कर सकें। एक नगर द्वारा प्रशासन के सिद्धान्तों को कितना अपनाया जायेगा, यह बहुत कुछ उस नगर में प्रयुक्त सरकार के रूप पर निर्भर करता है। कार्यपालिका का बहुलवादी रूप इस बात पर निर्भर करता है कि जनता अपनी सरकार में कितना हस्तक्षेप रखना

चाहती है। इस प्रकार की कार्यपालिका प्रशासन को कमजोर करने वाला तत्व बनती है। इस प्रकार की सरकारों का इतिहास स्वस्थ प्रबन्ध के व्यवहार को विकसित करने में पूरी तरह से असफल रहा है।

जब प्रशासन के एकीकृत रूप को अपनाने की प्रवृत्ति बढ़ने लगी तो नगर प्रशासन में कुछ सुधार आया। व्यापारिक निगमों में एकीकृत कार्यपालिका की सफलताओं ने बहुत अधिक मात्रा में नगर प्रशासन को प्रभावित किया। इसके परिणामस्वरूप नगर प्रशासन के क्षेत्र में अनेक प्रसार एवं विकास किये गये। सारी शक्तियां मजबूत मेयर एवं परिषद प्रबन्धक में केन्द्रित कर दी गई। प्रशासकीय अधिकारियों की नियुक्ति एवं पद-विमुक्ति, बजट एवं सेवीवर्ग पर नियन्त्रण, तथा प्रबन्ध के अन्य अंगों को एक ही कार्यपालिका में केन्द्रीकृत करने का प्रयास किया गया। शक्तिशाली मेयर को मतदाताओं के प्रति तथा प्रबन्धक को जनता द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधियों के प्रति उत्तरदायी बनाया गया। एकीकृत कार्यपालिका वाले नगरों में मेयर अथवा प्रबन्धक में से कोई भी नगर प्रशासन की गलतियों के लिये किसी अन्य को उत्तरदायी नहीं ठहरा सकते। अपने कार्यालय से सम्बन्धित सभी त्रुटियों के लिये स्वयं वे ही उत्तरदायी होते हैं। कार्यपालिका को एकीकृत कर देने के बाद ही प्रशासकीय तकनीकों को व्यवहृत किया जा सकता है। अनेक विचारक इस सम्बन्ध में एकमत हैं कि मेयर या प्रबन्धक वाली अधिकांश शक्तिशाली कार्यपालिकायें अपने नागरिकों को अच्छी सरकार प्रदान करने के कार्य में अधिक सफल रहती हैं।

प्रशासन की प्रकृति को पारिभाषित करते हुए प्रो० एण्डरसन तथा वाइडनर ने लिखा है कि धन के निश्चित स्रोतों को देखते हुये तथा कुछ सेवाओं को सम्पन्न करने की कानूनी सत्ता एवं कर्त्तव्य को देखते हुए यह करना होगा है कि सर्वश्रेष्ठ रूप में भर्तियां किस प्रकार की जायें तथा जिनका वांछित सेवाओं को सफलतापूर्वक संचालन करने के लिए चयन किया गया है, उनके कार्यों को किस प्रकार संगठित प्रोत्साहित एवं निर्देशित किया जावे।[1] सेवाओं की प्रकृति के आधार पर उनसे सम्बन्धित कार्य की प्रकृति भी बदल जाती है। कुछ सेवायें ऐसी होती हैं जो कि अल्पकालीन प्रकृति की होती हैं; उदाहरण के लिये निर्माण कार्य आदि। अन्य सेवायें स्थायी एवं निरन्तर प्रकृति की होती हैं; उदाहरण के लिये जनस्वास्थ्य की व्यवस्था करना, जल वितरण का प्रबन्ध करना आदि। इन दोनों प्रकार की सेवाओं से सम्बन्धित प्रशासन एक जैसा नहीं होगा। इसी प्रकार एक सरल प्रकृति की अकेली सेवा का प्रशासन जटिल प्रकृति की अनेक सेवाओं के प्रशासन से भिन्न होगा। प्रशासक

1. "The nature of administration may be defined rather broadly as follows : Given certain resources in money, and the legal authority and duty to perform certain services, the question is how best to recruit, organise, stimulate and direct the work of those selected to a successful performance of the services expected."

—*Anderson and Weldner*, op. cit., P. 476

को संगठन के विभिन्न स्तरों एवं विभिन्न परिस्थितियों के अनुसार अलग अलग प्रकार की समस्याओं एवं कठिनाईयों का सामना करना होता है। यद्यपि ये परिस्थितियाँ पूर्णतः एक सी नहीं होतीं किन्तु फिर भी उनके बीच कुछ निश्चित समानतायें रहती हैं।

कार्य के प्रबन्ध में बहुत कुछ भाग नियोजन, निर्देशन, समन्वय एवं संचालन आदि जैसे मूल तत्वों पर ही आधारित रहता है। ज्यों ज्यों वास्तविक कार्य की सम्पन्नता की ओर नीचे उतरते जाते हैं त्यों-त्यों कार्यवाहक तकनीक, क्रियायें एवं उनके परिणाम महत्वपूर्ण हो जाते हैं। वैसे सभी स्तरों पर समान परिस्थितियों में कुछ समान तत्व प्रकट होते हैं उदाहरण के लिए मानवीय सम्बन्धों (Human Relations) की समस्या हर स्थान पर रहती है। प्रत्येक ही यह प्रयास करने में बहुत कुछ शक्ति एवं साधनों का व्यय करना होता है कि जनता के लिए संतोषजनक रूप से सेवायें सम्पन्न करने के हेतु लोगों को साथ लेकर प्रभावशाली रूप में किस प्रकार कार्य करने के लिए प्रेरित किया जाय। कुछ लोग नेतृत्व करने एवं प्रदर्शित करने का कार्य सफलतापूर्वक कर सकते हैं। वे संगठन की कला में माहिर होते हैं। इसके साथ ही लोक प्रशासन, संगठन के प्रबन्ध, मनोविज्ञान आदि विषयों के विशेषज्ञों द्वारा किए गए विभिन्न अध्ययन निरन्तर ऐसी मान्यतायें सामने ला रहे हैं जिनको कि मानवीय व्यवहार एवं प्रशासन के सिद्धान्त कहा जा सकता है। इस क्षेत्र में की जाने वाली प्रगति को देखते हुए यह आशा की जाती है कि प्रशासन के विज्ञान का विकास होगा और भविष्य की अपेक्षा यह प्रगति के उच्चतर स्तर पर पहुँच जायेगा। इस सम्बन्ध में महत्वपूर्ण बात यह है कि प्रशासन के ये तत्व नगर सरकार में भी ऐसे ही होते हैं जैसे कि अन्य सरकारी इकाइयों में।

यह कहा जाता है कि प्रशासन एक सामाजिक प्रक्रिया है जिसमें कि एक समूह के सभी सदस्य कार्यात्मक दृष्टि से एक दूसरे के साथ इतने सम्बद्ध रहते हैं कि सामान्य एवं हितों की दृष्टि से परस्पर भिन्नता रखते हुए भी एक होकर कार्य करते हैं। यदि व्यक्तियों के बीच समन्वय स्थापित करना होता है तो उसके लिए अनेक सोपानों में से होकर गुजरना पड़ता है। इसका प्रथम सोपान यह है कि क्रिया के लक्ष्य को स्पष्ट रूप से घोषित एवं परिभाषित किया जाय। यदि लक्ष्य ऐसा है जिसे कि दीर्घकाल में प्राप्त किया जा सकता है तो उसे उपलक्ष्यों में विभाजित करना होता है। दूसरे, तार्किक प्रबन्ध की साधना के हेतु श्रम विभाजन के सिद्धान्त को अपनाया जाता है। तीसरे ऐसी सत्ता की आवश्यकता होती है जो कि वांछित लक्ष्यों की प्राप्ति की दिशा में प्रयास करने को बाध्य कर सके। चौथे संचार के ऐसे साधन होने चाहिए जिनके माध्यम से निर्देश एवं आदेश प्रसारित किए जा सकें तथा सामान्य जीवन में भाग लेने वाले सभी लोगों को प्रशासन के लक्ष्य से परिचित कराया जा सके।

उच्च शिखर पर विराजित प्रशासकों को कुछ विशेष कार्य सम्पन्न करने होते हैं। नवनिर्वाचित मेयर या नवनियुक्त नगर प्रबन्धक अथवा विभागीय अध्यक्ष आदि की दृष्टि से देखने पर यह स्पष्ट हो जाता है कि

उनके प्रशासकीय कार्यों के तत्व, स्थिति का अध्ययन करने केबाद सामने आते हैं। इन शीर्ष के प्रशासकों द्वारा जिस संगठन की अध्यक्षता की जाती है उसमें तथा उसकी सामान्य प्रक्रियाओं में ये निरन्तर नियोजन एवं पुर्ननियोजन करते रहते हैं। दूसरे, ये अपने द्वारा बनायीं गई योजना के अनुसार संगठन को बनाने एवं पुनः बनाने के लिए अयोग्य व्यक्तियों को हटाते हैं। साथ ही प्रमुख विभागीय अध्यक्षों, ब्यूरों, प्रमुखों तथा सेवीवर्ग के प्रमुख अधिकारियों की नियुक्ति एवं निर्देशन करते हैं। वे अपने आधीन कार्य करने वाले प्रत्येक अभिकरण के कार्य को निर्देशन प्रदान करते हैं। कानून तथा परिस्थितियों के अनुसार आज्ञायें प्रसारित करते हैं तथा प्रमुख परिवर्तनों को स्वीकार करते हैं। जिन विभिन्न अभिकरणों के कार्यों को सम्पूर्ण संगठन की दृष्टि से सामान्य नेतृत्व एवं निर्देशन प्रदान करना चाहते हैं, उनके बीच समन्वय स्थापित करते हैं। ये किये गये कार्य का निरीक्षण एवं पर्यवेक्षण करते हैं तथा जहां आवश्यक होता है वहां उसकी जांच करते हैं। वार्षिक रूप में विस्तृत बजट बनाते तथा परिषद में प्रस्तुत करते हैं और उसे स्वीकृति प्राप्त हो जाने के बाद क्रियान्वित करते हैं। ये नगर सरकार अथवा स्वयं के अभिकरण के जन-सम्पर्कों को प्रतिवेदन प्राप्त करके, भाषण देकर, शिकायतें सुनकर तथा अन्य दूसरे तरीकों से प्रोत्साहित करते हैं। ये सभी कार्य प्रशासन के क्षेत्र को एक विशेषीकृत रूप में वर्णित करते हैं। नगर प्रशासन के क्षेत्र में समस्त सेवी वर्ग, कार्य एवं व्यवहार आ जाते हैं जिनकी प्रकृति न तो व्यवस्थापन की है और न ही न्यायिक। इसके अतिरिक्त प्रशासन की प्रत्येक शाखा में जन कार्यों, पुलिस, अग्नि सेवा, पार्क तथा अन्य सभी विभागों का वास्तविक कार्य भी आता है।

वर्तमान नगरपालिका प्रशासन का विकास
[The Development of Modern Municipal Adm.]

नगरपालिका स्तर पर सरकार के कार्यों की प्रकृति प्रारम्भ में एक प्रकार से सामान्य रूपी ही थी। उस समय परिषद को ही नगरपालिका से सम्बन्धित समस्त कार्यों का प्रशासन सौंप दिया जाता था। नगरपालिका प्रशासन अपने वर्तमान रूप में आया, इसकी एक लम्बी कहानी है जो कि अनेक उतारों और चढ़ावों से पूर्ण रहते हुए विभिन्न तत्वों के प्रभाव को प्रदर्शित करती है। समय की गति के साथ-साथ परिषद के कार्यों मे अन्तर उत्पन्न होना प्रारम्भ हुआ। कार्य का भार बढ़ जाने के कारण एवं विशेषीकरण की आवश्यकता के व्यापक हो जाने के परिणामस्वरूप परिषदों से न्याय कार्यों को अलग कर दिया गया। प्रारम्भ मे नगरपालिका सेवायें अत्यन्त व्यापक थीं तथा नगर अधिकारियों एवं कर्मचारियों के विभिन्न कार्यात्मक अभिकरण क्रियाशील रहते थे। उस प्रारम्भिक काल में जब न्याय कार्यों को पृथक करने की प्रवृत्तियां सामने आयीं तो शान्ति के न्यायाधीशों के पद स्थापित किए जाने लगे। कानूनवेत्ताओं को न्यायाधीश का पद सौंपा गया। इस काल में नगरपालिका प्रशासन पर संघीय एवं राज्य स्तर पर होने वाले विकासों का भी पर्याप्त प्रभाव पड़ा।

१७वीं एवं १८वीं शताब्दियों में नगर स्तर के अधिकांश अधिकारी एवं कर्मचारी गैर-विशेषज्ञ होते थे जो कि अपने दायित्वों का सम्पन्न करने में बहुत थोड़ा समय दे पाते थे। उस काल में अधिकांश नगरपालिका सेवायें जनता के सहयोग द्वारा सम्पन्न की जाती थीं और प्रायः उनके लिये किसी भी प्रकार का भुगतान नहीं किया जाता था। वैसे नगरपालिका के प्रत्येक काल के लिए पृथक से अधिकारी नियुक्त करना प्रारम्भ हो चुका था किन्तु इन अधिकारियों के बीच विशेषज्ञों के समूह की बहुलता जिसके द्वारा वे साथ मिलकर कार्य कर सकें, उनमें विकसित नहीं हो पाई थी। किन्तु जब बड़े नगरों का विकास हुआ और सरकार के कंधों पर अधिक भार बढ़ा गया तो प्रशासनिक संगठन के रूप में वे क्रान्तिकारी परिवर्तन हुए जो कि आज के प्रशासन की विशेषता माने जाते हैं। उस समय स्थायी प्रशासनिक स्टाफ का गठन कर दिया गया।

नगर प्रशासन के उस प्रारम्भिक युग में सेवाओं का संचालन नागरिकों का एक सार्वभौमिक दायित्व समझा जाता था। आज इस तथ्य को स्वीकार करना अव्यावहारिक सा लगता है। वैसे आज भी यदि देखा जाय तो अनेक सेवाओं का सफल संचालन जनता के पर्याप्त सहयोग की मांग करता है। पुलिस चाहे वह कितनी ही सक्रिय क्यों न हो, उस समय तक अपराधों को रोकने में सफल नहीं हो सकती जब तक कि जनता द्वारा आवश्यक सहयोग प्रदान न किया जाय। जन-सहयोग की दृष्टि से यह पुरानी परम्परा अपने आप में अत्यन्त महत्वपूर्ण थी जिसके अनुसार कि प्रत्येक व्यक्ति को बारी-बारी से सार्वजनिक सेवाओं का दायित्व पूरा करना होता है। सामान्य कल्याण के लिए की गई इन सेवाओं के बदले उनको कुछ दिया नहीं जाता था और कई बार इसमें होने वाले व्यय का भार भी वे स्वयं ही वहन करते थे। इस प्रकार कुल मिलाकर विकास के इस प्रारम्भिक काल में स्थानीय सरकार में पूर्ण समय कार्य करनेवाला कोई भी स्थायी सवेतनिक अधिकारी नहीं था। थोड़े समय बाद यह अनुभव किया जाने लगा कि सेवाओं के संचालन की इस प्रक्रिया द्वारा अमरीकी नगरों एवं काउन्टीज को सन्तोषजनक रूप से लाभ प्राप्त नहीं हो सकेगा। स्थानीय सरकार के ऐतिहासिक अभिलेखों से यह स्पष्ट हो जाता है कि प्रारम्भिक अमरीकी नगरों के प्रशासनिक दोष पर्याप्त थे। जहाँ प्रत्येक व्यक्ति को थोड़ा वेतन देकर अथवा बिना वेतन दिये कार्य करने का दायित्व सौंपा जाता है वहाँ प्रायः वह कार्य सम्पन्न हो नहीं होता। आर्थिक प्रेरणा मानवीय व्यवहार की एक मूल प्रेरणा है जिसे भुलाने के बाद प्रारम्भिक स्थानीय सरकार सम्भावित परिणामों से अपने आपको न बचा सकी।

धीरे-धीरे सार्वजनिक सेवाओं के क्षेत्र में अनेक प्रयोग किए जाने लगे। वैसे उस काल के कम जनसंख्या एवं स्रोतों वाले नगरों में जहाँ कि धन एवं अनुभव दोनों ही सीमित मात्रा में थे, सार्वजनिक सेवाओं के लिए कोई नवीन एवं श्रेष्ठ आधार ढूंढना संभव नहीं था। इस काल में नागरिक अपने कार्य-भार को निगम पर डालने लगे और निगम ठेकेदारी के तरीकों द्वारा विशेषी-कृत सेवा का विकास करने लगे। विभिन्न सेवाओं के क्षेत्र में अलग-अलग

योग किए गए। अग्निरक्षा के क्षेत्र में स्वेच्छापूर्ण अग्नि-कम्पनियों का कई क स्थानों पर सगठन किया गया। नगर द्वारा सामान खरीदने के लिए तथा न्य प्रकार से अग्निरक्षकों को प्रोत्साहित करने के लिए बहुत कम कार्य किया या। कुछ स्थानों पर अग्निरक्षक कम्पनिया सामाजिक सम्मान और राजनीतिक प्रभाव की प्रतीक बन गयीं। अन्य स्थानों पर कुछ कम्पनियां सगठित करदी गयीं और उनके बीच मैत्रीपूर्ण प्रतियोगिता का विकास किया गया। कुछ अन्य सेवाओं के लिए शुल्क व्यवस्था को प्रारम्भ किया गया। इस आधार र जो भी व्यक्ति नगरपालिका सेवा का लाभ उठाता था, उसे इसके लिए कुछ न प्रदान करना पड़ता था। इस व्यवस्था के परिणामस्वरूप नगरपालिका के राजस्व को अन्य महत्वपूर्ण स्रोत मिला और इसका प्रयोग कभी-कभी तो सेवा के अनुपात से अधिक भी किया जाने लगा। इस प्रवृत्ति को रोकने के लिए सार्वजनिक नियंत्रण की माग जोर पकड़ने लगी। अनेक स्थानों पर कुछ सेवाओं को व्यक्तिगत पुरुषों या कम्पनियों को सौंप दिया गया जिन्होंने जनता को सभी परेशानियों एवं खर्च से मुक्त करने का वायदा किया। प्रारम्भिक जल-कम्पनियों, गैस-कम्पनियों आदि को ऐसे उदाहरणों के रूप में प्रस्तुत किया जा सकता है।

जब स्थानीय सेवाओं के क्षेत्र में ये विभिन्न प्रयोग किए गये तो धीरे-धीरे कुछ अधिकारियों को सवैतनिक रूप से भर्ती किया जाने लगा। इस प्रवृत्ति के ऐतिहासिक तथ्य अधिक स्पष्ट एवं विदित नहीं हैं। यह निश्चित रूप से नहीं कहा जा सकता कि नगरपालिका का कौन सा अधिकारी सबसे पहले पूर्णकालीन एवं सवैतनिक स्थिति में आया फिर भी यह अनुमान लगाया जाता है कि ऐसा प्रारम्भिक अधिकारी नगर लिपिक अथवा अभिलेखकर्त्ता जैसा ही कोर्ट—न्यायिक अधिकारी रहा होगा। कुछ लेखकों का विचार है कि न्यू-इंगलैंड राज्यों मे स्कूल का अध्यापक सर्वप्रथम पूर्णकालीन स्थानीय नागरिक सेवक रहा होगा। इस विकास के परिणामस्वरूप क्रमश: विशेषीकरण की प्रक्रिया सामने आयी। नागरिक सेवाओं के सचालन का भार धीरे-धीरे गैर-विशेषज्ञ नागरिकों से लेकर नागरिक सेवकों की एक छोटी संस्था पर डाला जाने लगा।

पूर्णकालीन सवैतनिक नागरिक सेवकों की नियुक्ति के परिणामस्वरूप सयुक्त राज्य अमेरिका के बड़े नगरों मे केन्द्रीय महत्व की अनेक प्रशासनिक समस्यायें उत्पन्न हुईं। वर्तमान समय में प्रत्येक नगर-सरकार मे सैंकड़ों तथा कई हजारों का विशेषीकृत स्टाफ देखने को मिलता है। नगरपालिका के इन कर्मचारियों का नगर द्वारा चयन किया जाता है और नगर के कोष में से इनको वेतन प्रदान किया जाता है। ऐसी स्थिति मे एक महत्वपूर्ण समस्या यह उठती है कि निगम के लोगो द्वारा अपने कर्मचारियों पर किस प्रकार नियंत्रण रखा जाएगा। दूसरे, परिषद एवं कर्मचारियो के बीच क्या सबंध रहेगा। तीसरे, सम्पूर्ण सेवा को किस प्रकार संगठित किया जायेगा। चौथे, कर्मचारियों की नियुक्ति, चयन, प्रशिक्षण, वेतन, अनुशासन एवं पद-विमुक्ति आदि से संबंधित समस्याओं को किस प्रकार तय किया जायेगा। पांचवें, कार्य को सम्पन्न करने के लिए किन तरीकों को प्रयुक्त किया जायेगा।

उठे, धन को संग्रह करने, नियन्त्रित करने तथा बढ़ाने का क्या तरीका होगा जिससे कि जनता के कम से कम बलिदान के बाद अधिक से अधिक परिणाम प्राप्त हो सकें। दूसरे शब्दों में यह कहा जा सकता है कि स्थानीय संस्थाओं की प्रवृत्ति बदलने के कारण व्यक्ति, वस्तु, प्रक्रिया, साधन एवं धन से संबंधित अनेक समस्यायें सामने आयीं।

प्रशासन का निःसन्देह महत्व होता है किन्तु एक साधन के रूप में ही। प्रशासन अपने आप में एक वांछित लक्ष्य नहीं है इसे सरकार की प्रक्रिया का एक सोपान माना जा सकता है। यह सरकार की पूरी जंजीर की एक कड़ी है जो कि उस समय तक शक्तिशाली नहीं हो सकती जब तक कि उसके आस-पास की कड़ियाँ मजबूत एवं सशक्त नहीं हों। प्रशासन अपने व्यापक अर्थ में उन समस्त अभिकरणों एवं सेवी वर्ग को समाहित करता है जो कि सरकार की कार्यपालिका एवं प्रशासकीय शाखा का भाग होती हैं। इन भागों के द्वारा ही समस्त कार्यों का संचालन किया जाता है। नगर के बजट का अधिकांश भाग प्रशासन द्वारा ही खर्च किया जाता है। नगर सरकार के संचालन में इन अधिकारियों एवं कर्मचारियों द्वारा खर्च किया जाने वाला समय बहुत अधिक होता है जिसकी तुलना परिषद के सदस्यों द्वारा व्यय किए गए समय से नहीं की जा सकती जो कि प्रति सप्ताह १० से १५ घण्टे तक होता है।

प्रशासन पर नियन्त्रण (The Contorl over Administration):— प्रारम्भ में जब परिषदों के अन्तर्गत विशेषीकरण का विकास हुआ तो यह उनकी समितियों के माध्यम से हुआ जो कि अपने सभापति के द्वारा कुछ प्रदत्त कार्यों के संचालन के लिए उत्तरदायी रहती थीं। किन्तु जब कार्यपालिका शक्ति का पृथक्करण किया गया तो नगरपालिका के अध्यक्ष के रूप में मेयर (Major) को स्वतंत्र रूप से निर्वाचित किया जाने लगा। इस प्रकार गृह-युद्ध [illegible] परिषद [illegible] विशेष [illegible] गर सरकार के रंगमंच पर अनेक स्वतन्त्र इकाइयां स्थापित हो गईं। इनके बीच संघर्ष एवं मतभेद उत्पन्न होना स्वाभाविक था। ऐसी स्थिति में यह आवश्यक समझा जाने लगा कि उस प्रक्रिया को पुनः मूल्यांकित किया जाय जो कि इन निकायों पर सार्वजनिक नियन्त्रण रखने की व्यवस्था करती है।

प्रशासनिक नियन्त्रण से सम्बन्धित एक अन्य महत्वपूर्ण समस्या यह भी थी कि नगर परिषद में सभी सदस्य ऐसे नहीं होते जो कि एक जैसे विचार रखते हों और जिनके बीच मैत्रीपूर्ण सम्बन्ध हों। ऐसी स्थिति में कोई भी प्रशासन, व्यवस्थापिका के सभी समूहों को सन्तुष्ट नहीं कर सकता। एक अध्यादेश के पारित हो जाने के बाद भी समाज में अनेक ऐसे तत्व वर्तमान रहते हैं जो कि उनको क्रियान्वित होने से रोकने का भरसक प्रयास करते हैं। यह सब

होते हुए भी हमें मुख्य रूप से दो बातों का ध्यान रखना होता है–प्रथम यह है कि प्रशासन बहुमत के हाथ में रहना चाहिए और व्यवस्थापिका निकाय के द्वारा जो भी स्वीकार किया जावे उसे सद्भावना के साथ क्रियान्वित किया जाना चाहिए। दूसरे, प्रशासन को यथासम्भव मितव्ययतापूर्ण एवं कार्यकुशल होना चाहिए। इन शर्तों की साधना के लिए प्रशासन का नियन्त्रण होना अत्यन्त अनिवार्य है। यह नियन्त्रण स्थानीय सार्वजनिक नीति को जनहित के विरुद्ध जाने से रोकेगा। इसके अतिरिक्त नियन्त्रण के परिणामस्वरूप नगर सरकार के अध्यादेशों को लोक सेवा के लिए बुद्धिपूर्ण रूप से उसी प्रकार क्रियान्वित किया जा सकेगा जैसा कि बहुमत चाहेगा। प्रशासकीय एवं व्यवस्थापन सम्बन्धी सत्ताओं के बीच निकटवर्ती समन्वय स्थापित करना होता है। दोनों सत्ताओं के इस पारस्परिक सम्बन्ध में प्रायः व्यवस्थापिका उच्च निकाय के रूप में कार्य करती है। व्यवस्थापन विभाग को प्रशासन के ऊपर रखा जाता है। प्रशासन अपने कार्य को व्यवस्थापिका की नीति के अनुरूप सचालित करता है। प्रशासकीय अधिकारी परिषद की भावनाओं के अनुरूप ही अतिरिक्त नीति सम्बन्धी निर्णय लेते हैं। परिषद जब महत्वपूर्ण निर्णय लेती है तो उसमें प्रशासन द्वारा सुझाव प्रस्तुत किये जाते हैं तथा आवश्यक सूचना एकत्रित की जाती है। प्रशासन पर नियन्त्रण रखने के कई एक तरीके हैं। प्रशासकीय विभागों को अनेक दिशाओं से निर्देशन प्रदान किया जाता है।

व्यवस्थापिका का नियन्त्रण (Legislative Control)—नगर स्तर पर परिषद द्वारा प्रशासन पर कई एक प्रकार से नियन्त्रण रखा जाता है। इस नियन्त्रण की तकनीक एवं मात्रा सरकार के रूप के आधार पर बदलती रहती है। परिषद द्वारा प्रशासन पर रखे जाने वाले नियन्त्रण का सर्वाधिक प्रभावशील साधन वित्त है। परिषद को यह अधिकार सौंपा जाता है—वह वार्षिक बजट की परीक्षा करती है, उस पर वाद-विवाद करती है, उसे परिवर्तित करती है तथा उसे पारित करती है। इस प्रक्रिया के दौरान प्रशासन को परिषद के सामने अपने अतीतकालीन व्यवहार को उचित सिद्ध करना होता है तथा यह बताना होता है कि उसने जो भी व्यय किया था वह जरूरी था तथा पूर्णतः संगत था। इसके अतिरिक्त प्रशासन को आगामी वर्ष के व्यय की स्वीकृति के लिए प्रार्थनायें भी करनी होती हैं। यदि किसी प्रशासनिक विभाग ने परिषद द्वारा निर्धारित नीति को नहीं अपनाया है तो उसके विनियोगों में कटौती की जा सकती है। बजट पर वाद-विवाद के समय प्रशासकों को अनेक प्रकार के निर्देशन प्रदान किये जाते हैं। यद्यपि इन निर्देशनों को मानने के लिए वे कानूनी रूप से बाध्य नहीं होते किन्तु फिर भी व्यवहारिक दृष्टि से इनका महत्वपूर्ण स्थान होता है। परिषद को बजट पास करने के अतिरिक्त कुछ और भी शक्तियां प्रदान की जाती हैं उदाहरण के लिए वह जांच कर सकती है, वह प्रतिवेदन मांग सकती है तथा वह प्रशासकीय अधिकारियों से प्रश्न पूछ सकती है। ये सभी शक्तियां परिषद को प्रशासनिक व्यवहार के सम्बन्ध में महत्वपूर्ण नियन्त्रण प्रदान कर देती हैं। कई एक परिषदों को प्रमुख प्रशासकीय अधिकारियों की नियुक्ति एवं पदविमुक्तियों के सम्बन्ध में भी अनेक महत्वपूर्ण शक्तियां प्रदान की जाती हैं। वार्षिक रूप से

जो पारित किया जाता है वह भी परिषद के निर्देशन के आधीन ही किया जाता है।

नगर के सरकारी निकाय की ये समस्त शक्तियाँ प्रशासकीय दुरुपयोग के विरुद्ध प्रत्यक्ष संरक्षण का काम करती हैं। वर्तमान प्रवृत्तियों के अनुसार प्रशासन को नियन्त्रित करने के परिषद के कार्य का महत्व घटता जा रहा है। अधिकांश बड़े नगरों में प्रशासन को परिषद के पंजों से अधिकाधिक मुक्त बना दिया गया है। यह किसी सिद्धान्त से प्रभावित होने की अपेक्षा व्यावहारिक आवश्यकता का परिणाम अधिक है। वर्तमान समय में प्रशासकीय कार्यों का क्षेत्र इतना व्यापक हो गया है तथा परिषद के सदस्यों के पास न तो इतना समय है और न ही इतनी सुविधायें ही कि वे प्रशासनिक विस्तारों पर उसी प्रकार नियन्त्रण रख सकें जैसा कि वे पहले रखते थे। पहले प्रशासन द्वारा कुछ सरल प्रकृति के कार्य सम्पन्न किये जाते थे जिनको समझना निर्देशित करना तथा नियन्त्रित करना परिषद के लिए कोई कठिन कार्य नहीं था।

न्यायिक नियन्त्रण (Judicial Control)—नगर प्रशासन को न्यायालय द्वारा भी नियन्त्रित किया जा सकता है। नियन्त्रण का यह रूप मुख्यतः दो प्रकार का है। प्रशासन द्वारा एक भवन की अनुमति देने से मना करने लाइसेंस देने से मना करने तथा अन्य इसी प्रकार के अनेक निर्णयों के सम्बन्ध में न्यायालय में अपील की जा सकती है। यह प्रशासन पर न्यायालय के नियन्त्रण का एक रूप है। अपने दूसरे रूप में यह अनेक नगर अध्यादेश के पालन एवं क्रियान्वयन में स्वयं हाथ बटाता है। उदाहरण के लिए यातायात अव्यवस्थापूर्ण व्यवहार अधिक शराब पीना आदि से सम्बन्ध रखने वाले अध्यादेशों को प्रभावशील तभी बनाया जा सकता है जब कि न्यायालय द्वारा उन लोगों पर कानूनी कार्यवाही की जाए जिनको कि बन्दी बनाया गया है। अनेक नगरों में अध्यादेशों का उल्लंघन करने वालों पर यान्त्रिक कार्यवाही नहीं की जाती। केवल न्यायाधीश ही नगर अधिकारी के किन स्वेच्छापूर्ण एवं अबुद्धिपूर्ण कार्य को रोक सकता है। अध्यादेशों से सम्बन्धित मामलों पर विचार करते समय न्यायालय मामले से सम्बन्धित तथ्यों को देखता है तथा तत्सम्बन्धी कानून को भी। किन्तु जब वह प्रशासकीय निर्णयों के विरुद्ध अपील सुनता है तो वह उसमें उलझे हुए कानूनी मामलों को ही ध्यान में रखता है। यदि हम नगरपालिका प्रशासन पर न्यायिक नियन्त्रण को समग्र रूप से देखें तथा विचार करें तो पायेंगे कि सामान्य नागरिक की दृष्टि से इसका महत्वपूर्ण स्थान है। इसके परिणामस्वरूप प्रत्येक राज्य में कामन लॉ एक जटिल एवं व्यापक निकाय बन कर तयार हो गया है। नगरपालिका के ये कानून मुख्य रूप से वे होते हैं जो कि नगरपालिका के पदाधिकारियों की शक्तियों पर सीमा लगाने से सम्बन्धित रहते हैं।

राजनैतिक नियन्त्रण (Political Control)—प्राय प्रत्येक नगर के प्रशासन पर पर्याप्त राजनैतिक नियन्त्रण भी रहता है। परिषद के माध्यम से रखे जाने वाले नियन्त्रण के अतिरिक्त भी राजनैतिक नियन्त्रण की कुछ परिधियाँ हैं। इस प्रकार का नियन्त्रण उन नगरों में अधिक व्यापक एवं प्रचलित होता

है जहां पर कि अनेक पदाधिकारियों को जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित किया जाता है, उदाहरण के लिए आयोग व्यवस्था एवं मेयर-परिषद व्यवस्था में राजनैतिक नियन्त्रण की मात्रा अधिक होती है। वैसे परिषद-प्रबन्धक योजना के अधीन भी यह कुछ मात्रा में उपलब्ध होता है। इस प्रकार के नियन्त्रण को एक स्वस्थ परम्परा नहीं माना जाता। इसे एक दृष्टि से पक्षपातपूर्ण राजनीति भी कहा जा सकता है क्योंकि इसमें राजनैतिक दल तथा उसके नेता एवं कार्यकर्ता प्रशासनिक निर्णयों पर प्रभाव डालने का प्रयास करते हैं। राजनैतिक दल प्रशासकीय कार्यों से विरोधी मत रख सकते हैं किन्तु इनकी संतुलित आलोचना प्रायः प्रस्तुत नहीं कर सकते। राजनैतिक दलों के नेताओं तथा कार्यकर्त्ताओं के अतिरिक्त अनेक ऐसे दबाव समूह होते हैं जो कि परिषद के निर्णयों की भांति प्रशासकीय निर्णयों एवं व्यवहारों पर भी प्रभाव डालते रहते हैं। इन प्रभावों के परिणामस्वरूप कई बार महत्वपूर्ण निर्णयों को भी बदलना पड़ जाता है। इनका प्रभाव निषेधात्मक एवं विधेयात्मक दोनों ही रूपों में हो सकता है। वर्तमान समय में प्रशासन को प्रभावित एवं नियन्त्रित करने वाले तत्व के रूप में दबाव समूहों का महत्व बढ़ता जा रहा है।

प्रशासकीय नियन्त्रण (Administrative Control)—प्रशासकीय कार्यों के संचालन पर शीर्ष के प्रबन्ध द्वारा नियन्त्रण रखा जाता है। यह नियन्त्रण सदैव ही रहने वाला तथा अत्यन्त व्यापक प्रकृति का होता है। इस दृष्टि से मेयर एवं प्रबन्धक, केन्द्रीय सेवीवर्ग, लेखा रखने वाले तथा खरीददारी करने वाले अभिकरण आदि के द्वारा स्वयं ही प्रशासन पर नियन्त्रण लागू किया जाता है।

नियन्त्रण के अन्य रूप (Other Forms of Control)—सरकारी प्रशासन में व्यावसायिकता बीसवीं शताब्दी की एक महत्वपूर्ण विशेषता है। वर्तमान समय में इसने नगरपालिका सरकार पर पर्याप्त प्रभाव डाला है। नगर सरकार को जो कार्य सम्पन्न करने होते हैं वे मात्रा की दृष्टि से अत्यन्त व्यापक होते हैं। इन व्यापक कार्यों पर नियन्त्रण रखना तथा उनमें एक स्तर बनाये रखना केवल तभी सम्भव हो सकता है जब कि ये जिन अधिकारियों को सौंपे जायं वे उपयुक्त हों तथा गम्भीरतापूर्वक अपने दायित्वों को सम्पन्न कर सकें। व्यावसायिकवाद (Professionalism) ने सेवाओं के स्तर को ऊंचा उठाने तथा बनाये रखने में कई एक प्रकार से सहायता की है। इसने नैतिक संहिता प्रदान कर व्यवहार के कुछ मापदण्ड निश्चित किये हैं। इसके अतिरिक्त अनेक विषयों में तकनीकी ज्ञान का प्रसार किया है। विज्ञान के इस युग में स्थानीय सरकार के अधिकारी जनस्वास्थ्य की सुरक्षा, भवन-निर्माण एवं पुलों की रचना आदि के कार्यों को सर्वश्रेष्ठ रूप से सम्पन्न करने के तरीकों के सम्बन्ध में किये गये अनुसंधान कार्यों की अवहेलना करने की मूर्खता नहीं कर सकते। प्रशासन पर व्यावसायिक विशेषज्ञों का पर्याप्त प्रभाव रहता है।

नगर प्रशासन पर प्रभाव डालने वाला एक अन्य महत्वपूर्ण तत्व जनमत होता है। जनमत का प्रभाव परिषद पर तो सर्वविदित है किन्तु यह

यहां तक मामित नहीं रह जाता क्योंकि प्रशासन की कोई ऐसा भाव नहीं होता जो आधार एवं पावन विधान रूप में कार्य कर सके। प्रशासकों का प्रतिदिन-प्रतिदिन के व्यवहार में जनता से सम्पर्क बनाये रखना होता है। जनता को भी मानना समस्याएं सुनने व उनके नगर सरकार द्वारा प्रदान की जाने वाली सुविधाएं प्राप्त करने के लिए इन पदाधिकारियों के साथ व्यक्तिगत सम्पर्क बनाने पड़ते हैं। पदाधिकारियों एवं जनता के मध्य स्थित इस घनिष्ट सम्बन्ध के कारण प्रशासकों को कई बार अपने विचार परिवर्तित करने होते हैं। किसी भी नगरपालिका कार्यक्रम को प्रभावशाली होने के लिए उस पर जनता की स्वीकृति प्राप्त करना जरूरी है। प्रशासनिक दृष्टि से जनमत का जब महत्त्व जनगणना के कार्यक्रम से होता है। नगरपालिका सेवाओं के सम्बन्ध में जनमत को नहीं माना जाता किन्तु फिर भी कुछ विचारकों का यह मत है कि भविष्य में नगरपालिका प्रशासन में यह उपयोगी सिद्ध हो सकता है।

विभागीकरण के सिद्धान्त
(The Principles of Departmentalisation)

प्रत्येक प्रशासकीय संगठन की कुछ अपनी विशेषतायें होती हैं। जब उसमें कार्यों का वितरण किया जाता है तो विभागीकरण की स्थिति सामने आती है। नगरपालिका के प्रशासन को सामान्य रूप से विभागों में संगठित किया जाता है। वित्त, अधीक्षण, कानून, पुलिस, अग्नि, जन-स्वास्थ्य, जन कल्याण, जलकार्य, पार्क आदि अनेक विषयों पर अलग अलग विभाग बन जाते हैं। प्रत्येक विभाग में कार्यों का भाग और वितरण किया जाता है और इस प्रकार ब्यूरो और संभागों की स्थापना की जाती है। प्रशासकीय संगठन में कार्यों के विभाजन के लिए उपयुक्त कारण अनेक हैं। ये कारण बहुत कुछ स्वयं सिद्ध प्रकृति के हैं। कार्य विभाजन के द्वारा निरीक्षण का काम सुविधा जनक बन जाता है क्योंकि इससे प्रत्येक व्यक्ति को यह स्पष्ट रूप में ज्ञात हो जाता है कि उससे क्या मांग की जा रही है और उसे क्या करना चाहिए। वह किसी भी एक कार्य में विशेषज्ञता प्राप्त कर सकता है। इस प्रकार नगरपालिका को उस व्यवस्था का लाभ प्राप्त हो सकता है जो कि वर्तमान प्रशासन की एक मुख्य विशेषता कही जाती है। यदि नगरपालिका के कर्मचारी सभी कार्यों को करने वाले होंगे तो यह स्वाभाविक है कि वे किसी भी कार्य में विशेषज्ञ नहीं बन पायेंगे।

कार्यों का विभाजन इस बात का भी प्रमाण है कि मानवीय ज्ञान का क्षेत्र इतना व्यापक हो चुका है कि उसे एक व्यक्ति के मस्तिष्क की सीमाओं में नहीं रखा जा सकता। बड़े जब कार्य का विभाजन कर लिया जाता है तो कर्मचारियों के समस्त इतने रह जाते हैं कि उनका आसानी से प्रबन्ध किया जा सके। मूनी मिलान्डर यदि देखा जाए तो कार्यों का विभाजन किसी भी संगठन का मूल आधार होता है। यह पूर्ण रूप से इतने भागों में विभाजित है जितने में कि विभिन्न व्यक्तियों को पूर्ण समय के कार्य के लिए संलग्न किया जा सके। नगर सरकार के कार्य में अनेक व्यक्तियों के प्रयासों की आवश्यकता होती है। इसलिए यह आवश्यक समझा जाता है कि प्रमुख कार्यों को पृथक रख कर किसी तार्किक आधार पर संगठित किया जाए। संगठन

का कार्यक्षेत्र या विषयवस्तु की प्रकृति संघीय, राज्य अथवा स्थानीय किसी भी स्तर की हो, वह व्यक्तिगत हो अथवा सार्वजनिक, उसके कार्यों का संगठन चार प्रमुख सिद्धान्तों के आधार पर किया जाता है जिनको चार 'पी' को संज्ञा से उल्लेखित किया जाता है। ये हैं—उद्देश्य (Purpose), प्रक्रिया (Process), सेवित व्यक्ति (Person or Clientele) तथा स्थान (Place)। इन विभिन्न आधारों पर किया गया विभागीकरण एक साधन मात्र है जो कि प्रशासकीय यन्त्र को ऐसा ढालता है जिसमें कि सभी कर्मचारी मुख्य कार्यपालिका के प्रति उत्तरदायी हो सकें। जब कार्यपालिका के पास केवल सीमित समय होता है तो वह अपने अधीनस्थों की संख्या बढ़ा लेती है। ऐसी स्थिति में १०–१५ शिखर के *अधिकारियों को नियुक्त कर दिया जाता* है जिनके हाथों में व्यक्तिगत विभाग रहते हैं। जो नगर कार्यपालिका के आधीन प्रशासन को एकीकृत करने में असफल रहते हैं, उनमें प्रायः स्वतन्त्र रूप से निर्वाचित प्रशासक या विभागों के नियन्त्रण के लिए बहुसदस्यी मंडल स्थापित किए जाते हैं। विभागीकरण अथवा कार्यों का विभाजन आयुक्तों के बीच भी जरूरी होता है। आयोग व्यवस्था में कोई एक कार्यपालिका नहीं होती। इसलिए प्रशासन में निर्देशन, एकीकृत सत्तायुक्त आयुक्तों के प्रयास द्वारा प्राप्त किया जाता है।'

उद्देश्य के आधार पर संगठन [Organization by Purpose]—उद्देश्य के आधार पर नगरपालिका विभागों का प्रायः संगठन किया जाता है। इस आधार पर संगठित विभाग प्रायः आत्मपूरित होता है। इसके अन्तर्गत वे सभी कार्य एवं कुशलताएं आ जाती हैं जो कि एक विशेष लक्ष्य की साधना के लिए जरूरी हैं। इस दृष्टि से देखा जाए तो एक नगर में जन-कार्य विभाग के अन्तर्गत अभियन्ता, सांख्यिकी अधिकारी, सरचना से सम्बन्धित सेवी वर्ग, स्वास्थ्य विशेषज्ञ, वकील आदि होते हैं। इसके अतिरिक्त प्रायः वे सभी कर्मचारी होते हैं जो कि जन कार्य विभाग से सम्बन्धित हैं। इस आधार पर सगठित विभाग की यह विशेषता होती है कि एक लक्ष्य से सम्बन्धित समस्त आवश्यक क्रियाओं को एक साथ समूहीकृत कर दिया जाता है। इस दृष्टि से सगठित किए गए विभागों के उदाहरण के रूप में पुलिस, अग्नि, स्वास्थ्य, मनोरंजन आदि का नाम लिया जा सकता है। पुलिस विभाग का सगठन कानून और व्यवस्था की सुरक्षा के प्रमुख उद्देश्य के लिए किया जाता है।

अग्नि विभाग के दो प्रमुख लक्ष्य होते हैं। प्रथम, अग्नि दुर्घटनाओं को रोकना और दूसरे, कहीं आग लग जाए तो उसे बुझाना। ये विभिन्न श्रेणी विभाग नगरपालिका प्रशासन के प्रमुख उद्देश्य की साधना के लिए सचालित किए जाते हैं। एक नगर के समस्त श्रेणी विभागों को उनके प्रमुख उद्देश्यों के आधार पर एकीकृत कर दिया जाता है। प्रमुख उद्देश्य के आधार पर संगठित विभाग कई एक लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए अस्तित्व में आते हैं। विभागीय सगठन के इस आधार का प्रथम लाभ यह है कि इसमें उत्तरदायित्वों को निश्चित कर दिया जाता है। इस प्रकार के विभाग इतने आत्म-पूरित होते हैं कि इनके प्रशासकीय अध्यक्ष अपनी असफलताओं के लिए

किसी अन्य विभाग पर दोषारोपण नहीं कर सकते। दूसरे, इस प्रकार के विभाग कार्य की सम्पन्नता को सुविधाजनक बनाते हैं क्योंकि इनका अपने कार्य पर पूर्ण नियन्त्रण रहता है। यदि जन कार्य विभाग सार्वजनिक रचना एवं विकास के कार्यों में लगा हुआ है तो उसे ऐसा करते समय ठकीलों या अभियन्ताओं, आदि से प्रतियोगिता नहीं करना होगी क्योंकि इसके पास में ये सब सेवाएं उसकी अपनी होती हैं। उद्देश्य के आधार पर किया गया विभागीय संगठन निर्देशक के सबको को सरल बना देता है। कर्मचारीगण विभाग के उद्देश्य को भली प्रकार समझ पाते हैं। इसके अतिरिक्त जनता भी स्पष्ट रूप से समझ जाती है कि कौन सा विभाग क्या कार्य करेगा।

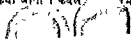
उद्देश्य के आधार पर आत्मपूरित विभागों की कुछ अपनी विशेषतायें होती हैं किन्तु साथ ही ये अनेक कठिनाईयों एवं दोषों से भी पूर्ण होते हैं। इस प्रकार के विभागों में एकीकरण की स्वयं की सीमायें होती हैं। सेवी वर्ग का विशेषीकरण कई बार एक गम्भीर बाधा बन जाता है। इस प्रकार के संगठन की एक मुख्य कठिनाई यह है कि प्रमुख लक्ष्यों पर आधारित अनेक विभाग परस्पर अतिव्याप्त करते हैं। यदि सभी विभागों का संगठन पूर्णतः उद्देश्य के आधार पर किया जावे तो विभागों के लिए वित्त सेवी वर्ग, खरीद-दारी आदि विषयों से सम्बन्धित पदाधिकारियों का मिलना कठिन हो जायेगा। उद्देश्य के आधार पर संगठित विभाग में जिन कर्मचारियों को जिस उद्देश्य के लिए रखा जाता है यदि उस उद्देश्य से सम्बन्धित कार्य पर्याप्त न हुआ तो इन्हें अन्य कार्यों में लगा दिया जाता है। कई बार कुशल अभियन्ताओं को भवनों का निरीक्षण करने तथा अन्य ऐसे ही कार्यों में लगा दिया जाता है ताकि उनको कार्यरत रखा जा सके। उद्देश्य के आधार पर संगठित विभाग में विशेषीकरण की मात्रा धीरे धीरे कम होती चली जा रही है क्योंकि यहां एक विशेषज्ञ अधिकारी को ऐसे लोगों के साथ कार्य करना होता है जो कि उसके विषय के सम्बन्ध में कोई ज्ञान नहीं रखते। यदि एक ही विषय के सभी विशेषज्ञों को एक ही विभाग में संगठित कर दिया जावे तो यह स्वाभाविक है कि कुशलता बढ़ जायेगी। इस प्रकार से संगठित विभागों का एक अन्य दोष यह बताया जाता है कि यद्यपि इन विभागों को आत्म-पूरित कुछ स्वतन्त्रता की भावना प्रदान करता है किन्तु फिर भी यह सामान्य जनता के प्रति विभाग को अनुत्तरदायी बना देती है।

प्रक्रिया के आधार पर संगठन (Organization by Process)—तकनीकी ज्ञान का पूरा-पूरा लाभ उठाने के लिए विभागों का संगठन प्रायः प्रक्रिया के आधार पर किया जाता है। इस विधि में एक विशेष क्षेत्र से सम्बन्धित समस्त कुशलताओं को एक साथ समूहीकृत कर दिया जाता है। इस प्रकार एक अभियन्ता विभाग में नगर द्वारा नियुक्त किये गये सभी अभियन्ताओं को रखा जाएगा और स्वास्थ्य विभाग में समस्त स्वास्थ्य सेवी वर्ग को रखा जाएगा। लेखा, बजट एवं सेवीवर्ग से सम्बन्धित विभिन्न केन्द्रीय सेवाओं को प्रायः इसी आधार पर संगठित कर दिया जाता है। इसके पीछे यह मान्यता रहती है कि ये विभाग, सेवा विभागों के रूप में कार्य करेंगे और जब कभी अन्य विभागों को इनकी सहायता की आवश्यकता होती है.

उनको प्रदान करते हैं। प्रक्रिया के आधार पर सगठित विभाग का एक मुख्य लाभ यह बताया जाता है कि एक जैसी कुशलता वाले व्यक्तियों को एक साथ समूहीकृत कर दिया जाता है। एक ही प्रकार के कार्यों को विभिन्न श्रेणी के विभागों में फैलाने की अपेक्षा उनको एक सहायक अभिकरण में एकीकृत कर दिया जाना है। एक ही कार्यालय में नगरपालिका के प्रशासकों को केवल व्यक्तियों के रूप में ही एकीकृत नहीं किया जाता वरन् तकनीकी प्रक्रिया के लिए आवश्यक यन्त्रों एवं साधनों की दृष्टि से एकीकृत किया जाता है। प्रक्रिया के आधार पर संगठित विभाग का एक अन्य लाभ यह है कि एक जैसी योग्यता वाले लोगों को जब विभागीय स्तर प्रदान कर दिया जाता है तो उनका नैतिक चरित्र ऊंचा उठता है। इससे उनके बीच विशेषीकरण की भावना बढ़ती है तथा वे अपने कार्यों में प्रगति करते हैं।

उपर्युक्त व्यवस्था में विशेषज्ञों को यह विश्वास हो जाता है कि उनकी योग्यताओं एवं हितो को अधीनस्थ नहीं बनाया जाएगा। प्रक्रिया के आधार पर सगठित विभाग की कुछ अपनी समस्याएं एवं दोष भी हैं। यह कहा जाता है कि जब समान हितों वाले लोगो को एक समूह में सगठित कर दिया जाता है तो वे अपने आपको प्रशासन की मुख्य धारा से अलग कर लेते हैं। वे ए कार्य को सम्पन्न करने की तकनीको एवं साधनों के बारे में प्रमुख रूप से सोचने लगते हैं। वे प्रायः उद्देश्यो के महत्व को भुला देते हैं। इसके परिणामस्वरूप वे कई बार संचालक अध्यक्षों के साथ सघिपूर्ण सम्बन्धों में उलझ जाते हैं। इसके अतिरिक्त अनेक प्रक्रिया विभाग सहायक प्रकृति के होते हैं। इसलिए वे प्रायः समाज के लोगों से दूर हो जाते हैं। सेवी-वर्ग प्रशासन एवं खरीददारी आदि इसके उदाहरण हैं। जब वित्त जैसा कोई सहायक विभाग जनता से कर एकत्रित करता है तो इसका नागरिकों से सीमित रूप में प्रत्यक्ष सम्बन्ध रहता है। प्रक्रिया पर आधारित सगठन में विशेषीकरण के कारण कार्यों की कड़ी टूट जाती है क्योंकि इस प्रकार से समूहीकृत सेवाओं में समन्वय की समस्या अधिक कठिन बन जाती है। समन्वय प्राप्त करने के लिए विभागीय अध्यक्ष को नियन्त्रण की अधिक शक्तियां प्रदान करनी होती हैं।

सेवी वर्ग पर आधारित संगठन (Organization by People or Clientele)—ज्यों-ज्यों सरकारी सेवाओं का क्षेत्र व्यापक हुआ, त्यों-त्यों नागरिकों एवं उसकी सरकार के बीच स्थित सम्बन्धों का सरलीकरण करने के प्रयास किए गए। इस उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए विभाग की रचना, सेवित समूह के आधार पर की जाने लगी। इन प्रकार से संगठित विभागों के उदाहरण में युद्ध पीड़ितो के विभाग, कल्याण विभाग में वृद्धावस्था सम्भाग, आदि का नाम लिया जा सकता है। सेवित व्यक्तियों के आधार पर सगठित विभाग का अर्थ है कि व्यक्तियों के एक पारिभाषित समूह की सेवा के लिए एक अलग से सगठन बनाया जाएगा।

स्थान पर आधारित संगठन (Organization by Place or Area)—छोटे नगरों में क्षेत्र के आधार पर या स्थान के आधार पर प्रायः विभाग का संगठन नहीं किया जाता। केवल [illegible] विभाग जैसे कुछ श्रेणी के

कार्यों को इसका अपवाद माना जा सकता है। क्षेत्र पर आधारित संगठन, जिला संगठन की मांग करता है और इसके लिए नगर के भौगोलिक विभाजन किए जाते हैं। अग्नि विभाग को संगठित करते समय यह स्पष्ट रूप से निर्णय कर लिया जाता है कि यह किस क्षेत्र की सेवा करेगा। बड़े नगरों में अनेक श्रेणी विभागों को क्षेत्र के आधार पर संगठित किया जाता है। इसमें जन-स्वास्थ्य, कल्याण, पार्क और मनोरंजन, जन कार्य आदि का नाम विशेष रूप से उल्लेखनीय है। क्षेत्रों के बीच की दूरी प्राय. इस प्रकार के विभागीय संगठनों को सम्भव बनाती है। जब कभी सरकार के कार्यों को एक केन्द्रीय स्थान से संचालित किया जाना मुश्किल बन जाता है तो आवश्यकता से मजबूर होकर कार्यों का विकेन्द्रीयकरण करना होता है। राष्ट्रीय दृष्टि से देश को कम से कम तीन स्तरों में विभाजित किया जाता है-राष्ट्रीय, राज्य एवं स्थानीय। राज्यों मे नगर राज्य के प्रशासकीय अभिकरण के रूप मे कार्य करते हैं। यदि नगर का क्षेत्र पर्याप्त व्यापक है तो उसकी प्रशासकीय क्रियाओं को एक केन्द्रीय मुख्यालय तथा क्षेत्रीय कार्यालयों मे विभाजित किया जा सकता है। न्यूयार्क नगर में कल्याण से सम्बन्धित कार्यों को एक केन्द्रीय कार्यालय एवं प्रत्येक वारों मे स्थित स्थानीय कार्यालय द्वारा सम्पन्न किया जाता है।

विभागीय संगठन के इस आधार का प्रयोग लाभों को न देख कर आवश्यकता के परिणामस्वरूप किया जाता है। कई एक उदाहरण ऐसे हैं जहां कि सरकार के कार्यों का प्रशासन केवल इसी आधार पर किया जा सकता है। इस सम्बन्ध में यह प्रश्न किया जा सकता है कि नगरपालिका प्रशासन मे क्षेत्र के आधार पर संगठन क्यों किया जाता है। इसके स्पष्टीकरण के रूप मे यह कहा जाता है कि यदि एक बड़े नगर में समस्त अग्निरक्षकों एवं साधनों का एक ही स्टेशन गृह मे केन्द्रीयकरण कर दिया जाए तो इससे दूर स्थित क्षेत्र पर्याप्त संरक्षण प्राप्त करने से वंचित रह जाएंगे। अग्नि विभाग को क्षेत्र में लगी हुई किसी भी आग को बुझाने के लिए कुछ मिनटों मे ही पहुंचना जरूरी बन जाता है। इसलिए इसका एक मात्र सुझाव यही है कि इस विभाग को विभिन्न स्टेशनों में विकेन्द्रीकृत कर दिया जाए। कुछ ऐसे उदाहरण भी हैं जहां कि क्षेत्र पर आधारित संगठन का उद्देश्य जनता की सुविधाओं की सेवा करना होता है। कल्याण से सम्बन्धित प्रशासन को भी समस्त लोगों के लिए उपयोगी बनाने के हेतु विभाजित करना जरूरी हो जाता है।

भौगोलिक विकेन्द्रीकरण के परिणामस्वरूप प्रशासनिक संगठन में अनेक समस्यायें उठती हैं। इनके लिए सदैव ही तत्काल उत्तर प्राप्त नहीं किया जा सकता। एक मुख्य कठिनाई तो यह उठती है कि केन्द्रीय एवं जिला अधिकारियों के बीच सम्बन्ध किस प्रकार का रहेगा। जिस विभाग को क्षेत्र के आधार पर आन्तरिक रूप से विकेन्द्रीकृत कर दिया जाता है उसके कार्य-संचालन की विभिन्नताओं को रोकने की दिशा में कार्य किया जाना जरूरी हो जाता है। जब छोटे जिलों को अत्यधिक नियंत्रण एवं निर्देशन प्रदान किया जाता है तो उनके प्रशासन में लाल फीता शाही एवं कागजी कार्य अधिक

बढ़ जाते हैं । दूसरी ओर यदि केन्द्रीय कार्यालय द्वारा नीति एवं पर्यवेक्षण के सम्बन्ध में पर्याप्त निर्देशन प्रदान नहीं किया जाता तो जिला मुख्य कार्यालय स्वतंत्र साम्राज्य बन जाते हैं । इन सभी परिस्थितियों के आधीन एक विभाग के रूप में संगठन की एकता समाप्त हो जाती है । इन प्रवृत्तियों के बीच एक संतुलन की स्थिति स्थापित करनी होगी है ताकि जिला संगठन में कुछ लोचशीलता रह सके तथा केन्द्रीय कार्यालयों का भी नियन्त्रण बना ही रहे।

जब बिना नियोजन किये ही क्षेत्रीय आधार पर विभागों का संगठन किया जाता है तो इसके परिणामस्वरूप अनेक क्षेत्रों में प्रतिरोध उत्पन्न हो जाता है । प्रत्येक प्रगतिशील प्रशासक को अपने नगर का अध्ययन करना चाहिए ताकि वह यह निर्णय कर सके कि पृथक्-पृथक् जिला संगठनों में से किसको क्षेत्र में मान्यता प्रदान की जाये, प्रत्येक जिला संगठन में किस प्रकार अच्छा स्टाफ तथा भवन रखा जाये, तथा जिला स्तर के विभिन्न विभागों के बीच किस प्रकार आवश्यक समन्वय प्राप्त किया जाये आदि-आदि । जो लोग लोक प्रशासन में एकरूपता के पक्षपाती हैं, उनका यह तर्क है कि संघीय आधार पर संगठित सभी विभागों की सामान्य सीमायें होनी चाहिए । साथ ही बड़े नगरों में एक जिला नगर हाल की स्थापना कर देनी चाहिए ।

विभागीकरण के मापदण्ड

[Criterias of Departmentalization]

विभागीकरण करते समय कुछ मापदण्डों को आधार बनाया जाता है । इनमें प्रथम मापदण्ड मेयर अथवा प्रबन्धक का नियंत्रण क्षेत्र है । साधारणतः यह मानवीय शक्तियों की सीमा से बाहर की चीज है कि कोई मुख्य कार्यपालिका तीस या इससे अधिक विभागीय अध्यक्षों के प्रशासकीय कार्यों पर पर्यवेक्षण रख सके । इतने विभागों का प्रबन्ध किसी भी कार्यपालिका की सामर्थ्य के बाहर की चीज है । यह अधिक बुद्धिपूर्ण समझा जाता है कि मुख्य कार्यपालिका के नियंत्रण क्षेत्र को दस से पन्द्रह तक रखा जाये । इस मात्रा के बीच वृद्धि केवल बड़ी नगरपालिकाओं में ही की जा सकती है । विभागों की संख्या यथासम्भव कम ही रखी जानी चाहिये किन्तु ऐसा करते समय विभागीकरण के किसी सिद्धान्त का उल्लंघन न किया जाये । जब विभागों की संख्या को कम रखा जाता है तभी यह सम्भव बनता है कि मेयर या प्रबन्धक अपने प्रमुख प्रशासकीय अधीनस्थों की कार्यकारी कैबिनेट बैठकें कर सकें ।

सदैव ही उस संख्या की एक सीमा होती है जो कि एक मेज के चारों ओर बैठ कर अन्तर्विभागीय समस्याओं एवं प्रशासन की सामान्य नीतियों पर विचार कर सके । कुछ नगरपालिकाएं कैबिनेट प्रक्रिया का अधिक से अधिक प्रयोग करना चाहती हैं जबकि अन्य इस बात को प्राथमिकता देती हैं कि तत्कालीन नीति से संबंधित एक या अधिक विभागाध्यक्षों से विचार-विमर्श कर लिया जाये । यदि विभागों की संख्या इतनी अधिक है कि उनको एक समूह के रूप में नहीं बुलाया जा सकता तो कम से कम उनसे मुख्य कार्यपालिका को व्यक्तिगत सम्बन्ध बनाये रखने की सुविधा तो प्रदान की जानी चाहिये । इस समस्त प्रबन्ध को देखते हुए यह भी ध्यान रखना चाहिए कि

कार्यपालिका को दिन में कार्य करने के लिए बहुत कम समय प्राप्त हो पाता है। उसका अधिकांश समय जनता, परिषद्, टेलीफोन एवं अन्य बातों पर ही व्यतीत हो जाता है।

विभागीकरण का अन्य मापदण्ड यह है कि इन समान सेवाओं को एक ही विभाग में संगठित कर दिया जाना चाहिए। उदाहरण के लिए सभी पुलिस कार्यों को एक प्रमुख के अधीन एक पृथक पुलिस विभाग में संगठित कर दिया जाना चाहिए, तथा अग्नि रक्षा से सम्बन्धित सभी कार्यों को एक अन्य प्रमुख के अधीन संगठित कर दिया जाना चाहिए। कुछ नगरों में अग्नि एवं पुलिस कार्यों को एक ही विभाग में संगठित कर दिया जाता है। विभिन्न कार्यों को एक ही विभाग में मिला देने के परिणामस्वरूप अनेक कठिनाइयाँ पैदा हो जाती हैं। पुलिस कार्य, अग्नि रक्षा एवं कल्याण कार्यों के बीच बहुत कम सम्बन्ध रहता है और यदि इन तीनों को एकीकृत करके एक ही विभाग में मिला दिया गया तो प्रशासन असम्भव बन जायगा क्योंकि केवल कुछ ही प्रशासक ऐसे होते हैं जो कि इन तीनों के कार्यों व क्षेत्रों में [illegible] रुचि रखते हैं। विभागा [illegible]

[illegible]

जाय। इस प्रवृत्ति के परिणामस्वरूप नगर प्रशासन के रूप में महत्वपूर्ण विकास हुए हैं।

प्रशासनिक संगठन का तीसरा मापदण्ड यह है कि सम्पन्न किए जाने वाले कार्यों को महत्व एवं मात्रा की दृष्टि से सतुलित किया जाना चाहिए। यह संतुलन कब स्थापित होता है यह जानने का कोई निश्चित तरीका नहीं होता। प्रायः दो महत्वपूर्ण तत्वों को इसका आधार माना जा सकता है, वे हैं—कर्मचारियों की संख्या और खर्च किया जाने वाला धन। विभागीय अध्यक्षों को उनके महत्व के आधार पर समन्वित किया जाना चाहिए तथा उनको उनकी सेवाओं के लिए एक जैसा धन सम्बन्धी पुरस्कार मिलना चाहिए। कानून एवं मेडीकल जैसे कुछ विभागों को जब उनके बजट के आधार पर तथा उनके सदस्यों की संख्या के आधार पर मापा जाता है तो वे प्रशासन में अधिक बड़े नहीं ठहरते। उनके द्वारा जो मूल कार्य सम्पन्न किया जाता है और वे जिस तकनीकी प्रक्रिया को अपनाते हैं, उसे देखते हुए उनको विभाग का स्तर दिया जाता है।

विभागीकरण का एक अन्य मापदण्ड यह है कि उसका आकार प्रबन्धित होने योग्य होना चाहिए तथा उसका संगठन इस प्रकार किया जाय कि मुख्य कार्यपालिका की भांति संचालक को भी उचित नियंत्रण का क्षेत्र प्राप्त हो सके। यदि समान कार्यों को एक ही विभाग के अधीन रख दिया जाय तथा ब्यूरो एवं समागीय प्रबन्धों की ओर पर्याप्त ध्यान दिया जाए तो नगरपालिका के विभागों में संचालकों के कंधों पर अधिक भार नहीं पड़ेगा किन्तु केवल बड़े नगरों में ही ऐसा हो सकता है। जहां कहीं ऐसा होता है वहां प्रबन्ध की समस्या को विभागीय प्रमुखों के प्रशासकीय सहायकों का प्रावधान करके सुलझाया जा सकता है।

जब विभागीकरण किया जाय तो यह ध्यान रखना चाहिए कि उसमें थोड़ी बहुत लोचशीलता रहे। विभागीय बनावट के विस्तारों को यदि स्पष्ट रूप से उल्लेखित कर दिया गया तो उनमें परिवर्तन करना कठिन हो जायेगा। जब चार्टर के प्रावधानों को व्यापक रूप प्रदान किया जाता है तो प्रशासकीय संगठन से संबंधित विस्तारों के बारे में एक प्रशासकीय संहिता बनाई जा सकती है तथा इनको नगर परिषद के द्वारा अध्यादेशों के रूप में भी बनाया जा सकता है। मिचीगन तथा लैंइनाय आदि प्रदेशों में इस दृष्टि-कोण को पर्याप्त सफलता के साथ अपनाया गया है। दूसरी ओर अनेक नगरपालिका चार्टरों द्वारा विभागीय संगठन की संहिता को नगर के मौलिक कानून में स्थान दिया जाता है।

नगरपालिका प्रशासन में अभिकरणों के भेद
[The Differences between Agencies of Municipal Administration]

जब कभी एक प्रशासकीय यंत्र को संगठित किया जाता है त उसके संबंध में सर्वप्रथम महत्वपूर्ण प्रश्न यही उठता है कि क्या विभागों को एक ही एकीकृत व्यवस्था में, एक नियंत्रण के आधीन रखा जायेगा अथवा एक ही क्षेत्र में विभिन्न उद्देश्यों के लिए कुछ स्वतंत्र सरकारें होनी चाहिए। जब यह कहा जाता है कि नगरपालिका प्रशासन का रूप एक पिरामिड की तरह है जिसमें व्यक्तिगत कर्मचारियों से ऊपर उठ कर आदेश की शृंखलाएं चोटी पर स्थित मेयर अथवा प्रबंधक तक जाती हैं। यह कठिन प्रशासकीय प्रक्रिया के कुछ वास्तविक तथ्यों को भुला देता है। जहां तक श्रेणी-विभागों (Line Departments) का संबंध है वहां तक पिरामिड की यह मान्यता सत्य ठहराई जा सकती है। पिरामिड की मान्यता को केवल तभी सतोषजनक माना जा सकता है जबकि नगरपालिका प्रशासन में केवल श्रेणी विभाग हों और इनको मुख्य कार्यपालिका के आधीन एकीकृत किया जाए। इनमें से प्रत्येक श्रेणी विभाग को व्यक्तिगत कर्मचारी तक, अनेक ब्यूरोज संभाग एवं छोटी इकाईयों में विभाजित कर दिया जाता है। वैसे पिरामिड के शीर्ष पर तथा प्रबंध से घनिष्ठ रूप में संबंधित अनेक सहायक सेवाएं तथा नियंत्रणकारी विभाग होते हैं जिनका संबंध श्रेणी-विभाग की कार्यपालिका के पर्यवेक्षण से रहता है। इस संबंध में मुख्य प्रश्न यह है कि क्या प्रशासकीय पद सोपान के शीर्ष पर मुख्य प्रशासक को रखा जाए जिसे कि प्रशासन से संबंधित समस्त शक्तियां सौंप दी जाए। वैसे वर्तमान प्रवृत्तियों के अनुसार विभागों को साथ २ रखने तथा एक मुख्य कार्यपालिका अधिकारी में उत्तरदायित्व को केन्द्रीकृत करने का आन्दोलन चल रहा है। साधारण परिस्थितियों के आधीन आदेश की एकता से प्राप्त होने वाले लाभ विवाद से परे हैं नागरिक संगठन एवं सैनिक संगठन दोनों में ही आदेश की एकता का अपना महत्व है।

श्रेणी विभागों द्वारा जनता की सेवा प्रत्यक्ष रूप से की जाती है। उदाहरण के लिए पुलिस विभाग जनता को उपद्रवों से, अपराधियों के कार्यों से तथा चोरों एवं डाकुओं के प्रयासों से रक्षा करता है। वह यातायात

नियन्त्रण द्वारा अपराधों की रोकथाम एवं बुराइयों के नियंत्रण द्वारा जनता की सेवा करता है। इसी प्रकार अग्नि विभाग, अग्नि की रोकथाम करके, अग्नि से होने वाले नुकसानों को कम करने का प्रयास करता है। जब कभी आग लग जाती है तो वह उसे बुझाता है तथा अनुपयुक्त रूप से होने वाले नुकसान को बचाता है। स्वास्थ्य विभाग द्वारा बीमारी को रोकने तथा कम करने का प्रयास किया जाता है। यह ऋतु की बीमारियों को मिटाने का प्रयत्न करता है। इसी प्रकार कल्याण विभाग, मनोरंजन विभाग जन-कार्य विभाग आदि हैं। इन सभी विभागों की एक सबसे बड़ी विशेषता यह होती है कि ये जनता को प्रत्यक्ष रूप से सेवा प्रदान करते हैं।

जो सहायक अभिकरण (Auxiliary Agencies) जा कि पद सोपान के शीर्ष के निकट रहते हैं उनको मुख्य रूप से दो लक्ष्य प्राप्त करने होते हैं। प्रथम यह है कि इनके द्वारा प्रबन्ध में मुख्य कार्यपालिका की सहायता की जाय, दूसरे यह कि अन्य सभी विभागों की सेवा की जाय। इन सहायक सेवाओं के उदाहरण के रूप में वित्त विभाग का नाम लिया जा सकता है जिसमें कि बजट लेखा, कोष प्रबन्ध, सम्पत्ति का मूल्यांकन, खरीददारी आदि आते हैं। बजट का अधीक्षक वित्त विभाग के अन्तर्गत हो सकता है अथवा वह कार्य-पालिका के प्रति प्रत्यक्ष रूप से उत्तरदायी हो सकता है। यह अधिकारी प्रबन्ध से घनिष्ट रूप में संबंधित है। लेखा एवं केन्द्रीकृत खरीददारी आदि प्रबन्धात्मक नियन्त्रण के साधन हैं जो कि अन्य सभी विभागों से सम्बन्धित रहते हैं। लेखों द्वारा कार्यपालिका नगर की एवं व्यक्तिगत विभागों की वित्तीय स्थिति को जान पाती है। केन्द्रीकृत खरीददारी एक ऐसा विषय है जिसके द्वारा कार्यपालिका विभागीय कार्यों को प्रतिबंधित करती है। सम्पत्ति का मूल्यांकन, करों का संग्रह एवं कोष के कार्य आदि को प्रबन्ध का महत्वपूर्ण अंग समझा जाता है किन्तु इनका महत्व इतना नहीं होता जितना कि बजट, लेखे एवं खरीददारी का होता है। विभाग के अन्तर्गत मुख्य प्रशासक से से सबंध रखने वाले अन्य दूसरे भी कार्य होते हैं। सहायक सेवाओं का एक अन्य उदाहरण सेवी वर्ग का प्रशासन है। यह कहा जाता है कि कार्यपालिका अपने वास्तविक रूप को तभी प्राप्त कर सकती है जबकि वह न सेवीवर्ग पर अपनी सत्ता बनाए रखे। मेयर अथवा प्रबन्धक को अनुशासनात्मक क्रियाओं एवं नीति निर्माण से संबंधित कार्यों पर अन्तिम रूप से नियंत्रण प्रयुक्त करना चाहिए। यद्यपि कर्मचारियों की योग्यता, वर्गीकरण तथा वेतन आदि को अन्तिम रूप से परिषद द्वारा निश्चित किया जाता है किन्तु इनको निश्चित करते समय कार्यपालिका की सिफारिशों को भी पर्याप्त महत्व प्रदान किया जाता है। कर्मचारियों के मूल्यांकन सबंधी परीक्षाओं की तैयारी में तथा व्यक्तिगत स्थितियों के वर्गीकरण में सहायक अभिकरण द्वारा अन्य विभागों के साथ मिल कर कार्य किया जाता है। सेवी वर्ग अभिकरण विभागों को ऐसे लोगों की सूची प्रस्तुत करता है जो कि विभिन्न प्रकार के पदों पर कार्य करने के लिए उपयुक्त हों। यह अभिकरण कर्मचारियों के प्रबन्ध में कार्यपालिका की सहायता करता है।

कार्यपालिका को नगर के अधिकारों एवं उत्तरदायित्वों की व्याख्या करने के लिए तथा चार्टर एवं अध्यादेशों से सम्बन्धित प्रावधानों को प्रभाव-

कार्य एवं परामर्श प्रदान करना अपने आप में उद्देश्य नहीं होते बल्कि वे कुछ उद्देश्यों को पूरा करने के साधन होते हैं। नगरपालिका सरकार के तात्कालिक उद्देश्य शिक्षा, पुलिस, स्वास्थ्य, जनकार्य आदि सेवाओं से सम्बन्धित हैं जो कि जनता की प्रत्येक रूप में सेवा करते हैं। इस प्रकार पुराने विभाग इन सेवाओं को सम्पन्न कर रहे हैं और नए विभाग इनके साधनों एवं वितरण को विनियमित करके इन्हें राहत प्रदान कर रहे हैं।

इस प्रकार से विभागों के दो भाग बन गए हैं; प्रथम वे विभाग आते हैं जो कि श्रेणी या उद्देश्य विभाग कहलाते हैं और दूसरे में वे आते हैं जिनका सम्बन्ध साधनों से होता है, उनको हम साधन विभाग कह सकते हैं। ये दूसरे वाले विभाग नगर के सभी विभागों की एक विशेष क्षेत्र में उससे अधिक अच्छी सेवा कर सकते हैं जितना कि ये विभाग स्वयं करने के लिए समर्थ हैं। एक केन्द्रीय खरीददारी विभाग सम्पूर्ण नगर सरकार के लिए अच्छी प्रकार से खरीददारी कर सकता है। यदि इस कार्य को अलग-अलग छोटे-मोटे कर्मचारियों में बाट दिया गया तो परेशानी हो जाएगी। किसी एक अभिकरण में इन कार्यों को संयुक्त करने का अर्थ है विशेषीकरण। इसके द्वारा विभागों के बीच भी एकीकरण स्थापित किया जाता है क्योंकि वे अपने आपको अधिक निश्चित रूप से सम्पूर्ण संगठन का एक भाग मानने लगते हैं। इस व्यवस्था के द्वारा विभिन्न सेवाओं का एक स्तर निर्धारित किया जाता है। इसमें श्रेणी विभागों को उन कार्यों से राहत मिल जाती है जिनमें कि वे अपना सबसे अधिक समय और धन व्यय करते हैं। ऐसी स्थिति में श्रेणी विभागों को भी विशेषीकृत होने का अवसर प्राप्त होता है।

नए विभागों की रचना का यह अर्थ नहीं है कि पुराने विभागों ने कर्मचारियों, खरीददारी आदि कार्यों से अपना हाथ पूरी तरह से खींच लिया हो। आज भी अनेक स्कूल मण्डलों को अपने साधनों के नियन्त्रण पर पूरी स्वतन्त्रता दी जाती है। कभी-कभी अन्य विभागों को भी यही स्तर प्रदान कर दिया जाता है। पुराने विभाग अपने स्वतन्त्र स्तर को छोड़ने के पहले वस्तु-स्थिति को बनाए रखने के लिए पर्याप्त विरोध करते हैं। वे यह तर्क प्रदान करते हैं कि उनकी समस्याएं विशेष रूप की हैं। उनका यह एतराज रहता है कि जब नई व्यवस्था के अनुसार एक ही विभाग के विभिन्न कार्यों को अनेक अभिकरणों को सौंप दिया जाता है तो इससे लालफीताशाही पनपती है। इसमें संदेह नहीं कि श्रेणी विभागों एवं उनके साधन विभागों के बीच उपयुक्त सम्बन्ध स्थापित करना कठिन हो जाएगा। इसके अतिरिक्त जो साधन विभाग हैं, वे मुख्य रूप से बचत करने में और कुशलता की स्थापना करने में रुचि लेते हैं, जनता की सेवा करने के श्रेणी विभागों के कार्यों में उनकी रुचि अपेक्षाकृत कम होती है।

दोनों प्रकार के अभिकरणों की विशेषताएं
[The Characteristics of both types of Agencies]

नगर सरकार में जिन विभिन्न विभागों का संगठन किया जाता है उनके दो रूप होते हैं–पहला, साधन रूप (Overhead form) और दूसरा, श्रेणी रूप (Line form)। प्रायः सभी बड़े नगर इस दृष्टि से कुछ अन्तर

की स्थापना करते हैं। इन दोनो ही रूपों की अपनी विशेषताएं होती हैं। जहां तक साधन रूप अभिकरणों का सम्बन्ध है उसकी अनेक विशेषताएं, हमारे सामने आती हैं। ये विभाग अभिलेख रखने, कार्य का नियोजन करने, साधन प्रदान करने तथा सौंपे गए सामान्य नियन्त्रण को रखने से सम्बन्धित रहते हैं। इनका कार्य मुख्य रूप से कार्यालय के अन्दर रह कर ही किया जाता है, बाहर क्षेत्र मे आकर नहीं। इनके द्वारा स्वयं नगर का कार्य नहीं किया जाता किन्तु इन कार्यों को सम्पन्न करने में महत्वपूर्ण रूपों मे सहायता प्रदान की जाती है। उनके कार्यों की प्रकृति इस प्रकार की होती है कि उनको न तो अधिक विनियोगो की आवश्यकता होती है और न ही इतने अधिक कमचारियों की। इन अभिकरणो पर किए जाते वाले खच को मात्रा को देखकर यह निष्कर्ष नहीं निकालना चाहिए कि इनका महत्व कम है।

अनेक नगर ऐसे भी हैं जहां कि इन अभिकरणो पर अधिक धन खर्च किया जाता है तथा इनको अधिक कार्य एवं शक्तियां सौंपी जाती है। यदि इन अभिकरणो को समाप्त कर दिया जाए अथवा उनके कार्यों को अन्य विभागो मे बाट दिया जाए तो नगरको इससे भारी नुकसान होगा। इस व्यवस्था मे केन्द्रीयकरण तथा विशेषीकरण के लाभ प्राप्त किए जा सकते हैं। यह प्रकार्य-

तथा उसकी क्रियाओ के सम्बन्ध मे शोध तथा नियोजन आते है। यह अपने निर्णयों को विभिन्न सचालकीय अभिकरणा का सौंपता है। इन अभिकरणों द्वारा अनेक सहायक एवं गृह रक्षक (Auxiliary and House keeping) काय किए जाते है। इन गृह रक्षक सेवाओ को सम्पन्न करते समय ये साधन अभिकरण स्वयं भी कार्य सचालन मे अपने आपको सलग्न बना देते हैं किन्तु श्रेणी विभागो से भिन्न उनकी रुचि का केन्द्र उद्देश्य न होकर साधन होते हैं। इस प्रकार के अभिकरणों के अनेक उदाहरण विभिन्न राज्यों में प्राप्त होते हैं। न्यूयार्क राज्य में जाच ब्यूरो लासऐंजिल्स मे कुशलता एवं बजट-ब्यूरो आदि कुछ उदाहरण हैं जो कि प्रशासकीय अनुसधान एवं नियोजन मे अपना कुछ धन खर्च करते हैं। सामान्य रूप से बडे नगरो द्वारा भी प्रशासकीय प्रश्नो क अनुसधान से सबधित कार्यों पर किसी प्रकार का धन खर्च नहीं करते और करते भी हैं तो बहुत कम। कभी-कभी परिषद की विशेष समितियां तथा अन्य अस्थाई निकाय विषयों की जाच में सलग्न हो जाते हैं। इस दृष्टि से
[illegible] समितियो तथा नगरपालिका के
[illegible] हैं। कोई भी सरकार उस
[illegible] कि उसका सगठन पूर्ण न
हो और वह अपने ज्ञान का सही रूप में प्रयोग न कर सके।

श्रेणी अभिकरणों की विशेषतायें (Characteristics of Line Agencies)—श्रेणी विभाग के कार्यों को भी मुख्य रूप से दो समूहो में वर्गीकृत किया जा सकता है। प्रथम समूह मे शिक्षा, मनोरंजन, स्वास्थ्य, पुलिस आदि कार्य आते हैं। इन विभागों का प्रमुख उद्देश्य सुरक्षा, शिक्षा तथा स्त्री-पुरुषों और बालकों के कल्याण जैसी सामाजिक समस्याओं से रहता है। इन

कार्यों को सम्पन्न करने के लिए आवश्यक ज्ञान शिक्षा, सामाजिक विज्ञान एवं दवाई आदि के क्षेत्र में होना चाहिये। इन क्षेत्रों में प्राप्त ज्ञान प्रायः अधूरा रहता है तथा साथ ही मानवीय तत्वों पर विचार करना और उनमें सुधार करना एक अत्यन्त कठिन कार्य है; इसलिए इन अभिकरणों का कार्य अत्यन्त दुरूह माना जाता है और ये चाहे कितनी भी अच्छी प्रकार से कार्य क्यों न करें किन्तु जनता द्वारा इनकी आलोचना की जाएगी। इस प्रकार के विभागों की अनेक आवश्यकतायें होती हैं, जैसे उन्हें अपनी समस्याओं के सम्बन्ध में अधिक ज्ञान होना चाहिये। दूसरे, समर्थ एवं योग्य कार्यकर्ता जैसे अध्यापक, स्वास्थ्य अधिकारी, अस्पतालों के कर्मचारी, पुलिसमैन एवं सामाजिक कार्यकर्त्ता आदि की जरूरत होती है। तीसरे, इन विभागों के हाथ में जो कार्य दिए जाते हैं उनमें से अधिकांश का संबध अशिक्षितों, बीमारों तथा अपराधियों की रक्षा से होता है इसलिये यह स्वाभाविक है कि इनके हेतु पर्याप्त विनियोगों की जरूरत होगी। श्रेणी विभागों के द्वारा सम्पन्न किये जाने वाले कार्योंके दूसरे समूह में अग्निरक्षा, जल-वितरण, जन-उपयोगिता, स्वास्थ्य, गलियां एवं पार्क आदि को लिया जा सकता है। यद्यपि इन कार्यों से संबंधित विभाग मानवीय तत्व की अवहेलना नहीं कर सकते किन्तु फिर भी इनका सम्बन्ध मुख्यतः अमानवीय सम्पत्तियों से रहता है। यह विभाग भूमि, भवन, यन्त्र और वस्तुओं से सम्बन्धित रहते हैं। इन कार्यों की प्रकृति कुछ इस प्रकार की होती है कि इनसे सम्बन्धित विभाग निश्चित सफलता के साथ कुछ भी करने का दावा नहीं कर सकते। वैसे इन विभागों की जनता द्वारा अपेक्षाकृत कम आलोचना की जाती है। इनके विरुद्ध किया जाने वाला दोषारोपण प्रायः यह नहीं होता कि ये अपना कार्य नहीं करते हैं बल्कि यह होता है कि इनमें खर्चा अधिक किया जाता है। अन्य विभागों द्वारा बहुत बड़ी संख्या में मजदूरों को तथा यन्त्रों को काम मे लाया जाना है।

इन दोनों प्रकार के अभिकरणों में पारस्परिक सम्बन्ध की स्थापना एक मुख्य समस्या बन जाती है जिसे सुलझाने की क्षमता पर एक कार्यपालिका की सामर्थ्य का मूल्यांकन निर्भर करता है। जब श्रेणी एवं साधन विभागों के बीच पारस्परिक सम्बन्धो का निर्धारण किया जाता है तो अनेक कठिन प्रश्न उभर आते है। वर्ष भर के काल मे प्रत्येक श्रेणी विभाग को सम्भवत सभी [illegible] के बीच [illegible] श्रेणी [illegible] प्रकार की शक्तियों का प्रयोग करते हुए यह अभिकरण कानूनों की सीमाओं मे रह कर व्यवहार करते हैं। इन दोनों अभिकरणों के बीच जो अविश्वास और सहयोग का अभाव पाया जाता है, उसे दूर करने के लिये संयुक्त राज्य अमरीका के नगरों का अनुभव कोई इलाज नहीं बनाता। कई बार यह सुझाव दिया जाता है कि मुख्य कार्यपालिका और उसके विभागीय अध्यक्षों के बीच केबिनेट सम्मेलनों का प्रायः प्रयोग करने से उनके मध्य स्थित गलतफहमियां दूर हो जायेंगी और उनकी उपयोगिता बढ़ जायेगी। वे मुख्य कार्यपालिका को अधिक जागरूक बना सकते हैं और परिषद के सम्मुख उसे योजना एवं प्रस्तावों के रोकने के कार्यों में सहायता दे सकते हैं किन्तु इस प्रकार के सम्मेलन

औपचारिक नहीं होने चाहिये और इनको नियमिति होने की भी आवश्यकता नहीं है। सम्मेलनकर्त्ताओं को ऐसी कोई निर्णय लेने की शक्ति नहीं सौंपनी चाहिये जो कि असल में मुख्य प्रशासक को सौंपी जानी चाहिये। सम्मेलन के सदस्य प्रत्यक्ष रूप से किसी ऐसे विषय पर भी विचार नहीं कर सकते जो कि दो विभागों के बीच संघर्ष का कारण बना हुआ है। उनका मुख्य लक्ष्य दुराग्रहों को तोड़ना है और विभागीय अध्यक्षों को एक ऐसा वातावरण प्रदान करना है जिसमें कि वे महत्वपूर्ण सम्पर्क और भिन्नता विकसित कर सकें। वे प्रायः तभी उपयोगी हो सकते हैं जब कि एक भी महत्वपूर्ण प्रश्न पर विचार न करें।

विभागीकरण की समस्यायें (Problems of Departmentalization)
नगरपालिका के विभागों का संगठन करते समय विभिन्न सिद्धान्तों का अपनाना एक अत्यन्त जटिल प्रश्न है। विभागों की संख्या कितनी रखी जाए, किस विभाग को कितने कार्य सौंपे जायें तथा विभाग का आकार कितना बड़ा रखा जाए आदि प्रश्न सुलझाने में अत्यन्त जटिल होते हैं। संगठन में लचीलापन लाना भी अपने आप में एक कठिन समस्या है किन्तु फिर भी एक महत्वपूर्ण आवश्यकता है। मल के संग्रह से सम्बन्धित कार्य को लचीलेपन की आवश्यकता का एक स्पष्ट उदाहरण माना जा सकता है। १९वीं शताब्दी में जन-स्वास्थ्य विभागों का मुख्य सम्बन्ध सफाई से रहता था किन्तु धीरे-धीरे स्वास्थ्य विभाग छून की बीमारियों को रोकने एवं नियन्त्रित करने से सम्बन्धित रहने लगे। कुछ समय बाद यह भी अनुभव किया जाने लगा कि मल-संग्रह एवं उसकी व्यवस्था का कार्य जन-कार्य विभाग की एक इकाई के रूप में संगठित किया जाना चाहिये। दूसरा आधार यह बताया गया कि इसमें ट्रकों, व्यक्तियों तथा उन तरीकों एवं तकनीकों को अपनाया जाता है जो कि सामान्यतः जन कार्य विभाग द्वारा अपनाई जाती हैं। कुछ बड़े नगरों में सफाई से सम्बन्धित पृथक विभागों को भी संगठित किया जाता है। इस प्रकार का लचीलापन विभागों को बदलती हुई परिस्थितियों के अनुरूप बनने में सहायता देता है।

विभाग के आकार से सम्बन्धित कार्यों के बारे में निर्णय लेना भी कुछ जटिल होता है। कुछ नगरों में विभागों का आकार इतना बड़ा रखा जाता है कि अपने सम्पूर्ण दायित्वों को सम्पन्न करने के लिये वहाँ केवल थोड़े से विभागों का संगठन करना ही जरूरी होता है। उदाहरण के लिये हम प्रायोग व्यवस्था वाले नगरों को ले सकते हैं जहाँ कि केवल पांच विभागों को औपचारिक रूप से नगर प्रशासन के समस्त कार्य सौंप दिये जाते हैं। इसके विपरीत कुछ नगरों में विभागों का आकार छोटा होने के कारण वहाँ अनेक विभागों का संगठन जरूरी हो जाता है। वैसे व्यावहारिक दृष्टि से यह उचित समझा जाता है कि विभागों की संख्या निश्चित न की जाये और ज्यों ज्यों नगर का विकास होता जाये तथा उसमें नये कार्य जोड़े जायें त्यों त्यों उनकी संख्या में संशोधन करते रहना चाहिये। वैसे नगर परिषदों पर समय समय पर इस बात के लिये दबाव डाले जाते हैं कि नगर विभागों तथा मण्डलों की संख्या बढ़ाई जाए। यह दबाव कई बार चार्टर, आयोगों एवं राज्य व्यवस्थापिकाओं,

पर भी लाग किए जाते हैं। आज की भांति इस प्रकार के दबावों का अतीत-काल में समय-समय पर अनुभव किया गया है।

सन् १६०० से पूर्व दबाव, उल्लेखनीय सफलता प्राप्त करने में भी समर्थ हो जाते थे किन्तु उसके बाद ऐसा नहीं होता। वर्तमान समय में राज्य सरकार की भांति नगर स्तर पर भी विभागों के सरलीकरण एवं सामूहीकरण की दिशा मे एक आन्दोलन चलाया गया। जैसे आयोग व्यवस्था एवं परिषद-प्रबन्धक योजना वाले सरकार के रूपों मे इस प्रकार के आन्दोलन को सहारा भी दिया गया। वर्तमान समय में प्रशासकीय यन्त्र के उचित संगठन को पूर्व आवश्यकता, श्रेष्ठ प्रशासकीय परिणामों की पूर्व आवश्यकता माना जाता है। इसके अतिरिक्त जरूरतें एवं दशायें भी बदल चुकी हैं। अतः इस दिशा मे ठोस कदम उठाया जाना जरूरी समझा जाता है। जैसा कि पहले भी कहा जा चुका है, *सरकार की आयोग-व्यवस्था में प्रशासकीय विभागों की संख्या सामान्यतः* चार, पाच या छः रखी जाती है। जहा कहीं विभागों की संख्या में इस प्रकार की कटौती की गई वहां इसका परिणाम एक वरदान के रूप में प्राप्त हुआ। परिषद-प्रबन्धक वाली योजनाओं मे भी उनके विभागों की सख्या में कमी करने का प्रयास किया गया। शक्तिशाली मेयर तथा अन्य प्रकार की सरकारों के आधीन कार्य करने वाले बड़े या छोटे सभी नगरों में विभागों की संख्या आयोग व्यवस्था एव परिषद-प्रबन्धक योजना की अपेक्षा प्रायः अधिक होती है। पांच लाख से अधिक की जनसख्या वाले अधिकांश नगरों में विभागों की सख्या बीस से चालीस तक होती है।

विभागों की संख्या तथा उनका नाम तय करने के लिए कुछ एक मापदण्ड निश्चित किए गए हैं। इस प्रकार के सिद्धान्तों या मापदन्डो को चार्टर बनाने वालों के निर्देशक के रूप मे संयुक्त किया जा सकता है। साधारण रूप से छोटे नगरों में बड़े नगरों की अपेक्षा कम विभागों की जरूरत होती है क्योंकि नियमानुसार कार्यों की सख्या एवं महत्व, नगर के आकार के साथ-साथ बढ़ता है। नगर को अपने विभागों का सगठन करते समय इस बात [illegible] एवं समर्थ विभागीय [illegible] है नहीं कि अद्वितीय [illegible] प्रबध अधिक अच्छी प्रकार से कर सकता है, अपेक्षाकृत इसके कि दो अप्रशिक्षित व्यक्ति उन दो विभागों का अलग-अलग प्रबन्ध करते।

किसी विभाग का आकार एव संख्या निश्चित करने में एक नगर की वित्तीय क्षमता को अधिक महत्वपूर्ण मापदड नहीं बनाना चाहिए। केन्द्रीय विचार यह रहना चाहिए कि नगर के कार्यों को यथासंभव कम से कम भागों में विभाजित किया जाए। किन्तु फिर भी एक विभाग मे उन्ही कार्यों को सामूहिक किया जाये जो कि परस्पर सम्बन्धित हैं और एक सी प्रकृति के हैं। इस प्रकार नगर द्वारा सम्पन्न किए जाने वाले कार्य इस बात के मापदड होंगे कि वहां विभागों की संख्या कितनी रखी जाए। जिन कार्यों में पारस्परिक संबंध नहीं है उनको एक विभाग में संगठित करने की अपेक्षा कुछ संभागों को सौंप दिया जाए तो अच्छा रहेगा। कुछ भी हो, विभागों की संख्या इतनी

बन्ध होनी चाहिए कि मुख्य कार्यपालिका सभी विभागीय अध्यक्षों को अच्छी प्रकार से जान सके तथा समय-समय पर उनको सम्मेलनों में आमन्त्रित कर सके। वैसे इस प्रकार के विभागों की संख्या अधिक से अधिक पन्द्रह होनी चाहिए किन्तु विशेष परिस्थितियों में यह संख्या कुछ बढ़ाई भी जा सकती है। प्रत्येक कार्यपालिका के नियन्त्रण के क्षेत्र के लिए कुछ सीमायें होती हैं। किसी भी नगर के लिए विभागों की संख्या का निर्णय उस समय तक नहीं किया जा सकता जब तक कि वहां की स्थानीय परिस्थितियों को न समझ लिया जाय।

विभाग का आन्तरिक रूप

(Department from inside)

नगरपालिका विभागों का आन्तरिक प्रशासन भी अपने आप में महत्व रखता है तथा प्रशासन की कार्यकुशलता, सफलता एवं सार्थकता बहुत कुछ इसी पर निर्भर करती है। विभाग के संगठन में कम से कम सैद्धान्तिक रूप में कुछ सिद्धान्तों को अपनाया जाता है। इनमें से प्रथम सिद्धान्त यह है कि प्रशासनिक पदसोपान के शीर्ष पर एक व्यक्ति को उत्तरदायी ठहराया जावे। यदि प्रशासन में किसी प्रकार की अव्यवस्था या अनियमितता पाई जावे तो उसके लिए किसी एक व्यक्ति पर हम जिम्मेदारी डाल सकें। इसी से मिलता-जुलता एक दूसरा सिद्धान्त यह है कि विभाग के प्रत्येक व्यक्ति का अन्तिम रूप से उस अध्यक्ष के प्रति उत्तरदायी रहना चाहिए। सत्ता की श्रेणियां उससे प्रसारित होकर नीचे तक चलनी चाहिए। इसके बीच कोई अवरोध नहीं होना चाहिए। अनुशासन एवं उत्तरदायित्व प्रशासन के दो महत्वपूर्ण तत्व होते हैं। स्वतन्त्रता का महत्व केवल व्यवस्थापिका के सदस्यों के लिए ही माना जा सकता है किन्तु छोटे अधिकारियों एवं कर्मचारियों के लिए इसका कोई महत्व नहीं होता तथा इसके सम्बन्ध में यह अनेक कठिनाईयों एवं सम स्वार्थों का प्रतीक बन जाता है। विभाग के सैंकड़ों हाथों को एक ही मस्तिष्क के आधीन एकरूपता की स्थिति में कार्य करना होता है।

विभागीकरण के आन्तरिक स्वरूप का एक अन्य सिद्धान्त यह है कि विभाग के अन्तर्गत कार्य को ब्यूरोज तथा सम्भागों में उनकी प्रकृति के आधार पर सौंपा जाय। कार्य का विभाजन करते समय इस सिद्धान्त का अपनाना अत्यन्त उपयोगी एवं आवश्यक समझा जाता है। प्रकृति के अनुसार कार्यों का समूहीकरण, विशेषीकरण को सम्भव बनाता है तथा कार्यों को उचित रूप से सम्पन्न करने के उत्तरदायित्व का केन्द्रीकरण करता है। ब्यूरोज की संख्या भी सीमित होनी चाहिए तथा उनके बीच स्पष्ट रूप से विभाजन रेखायें खींची जानी चाहिए। जिस प्रकार पूरे प्रशासनिक संगठन में श्रेणी एवं स्टाफ के कार्यों के बीच अन्तर स्थापित किया जाता है उसी प्रकार एक विभाग की आन्तरिक रचना में भी इनके बीच अन्तर रखा जाता है। प्रत्येक विभाग के हाथ में कम से कम वे कार्य तो सौंपे ही जायेंगे जिनको सम्पन्न करने के लिए वह स्थित है। इसके लिए विभाग के अन्तर्गत ही कार्यों की सम्पन्नता आवश्यक बन जाती है। उदाहरण के लिए शिक्षा के क्षेत्र में अथवा अन्य किसी क्षेत्र में अनुसंधान का कार्य इससे प्रत्यक्ष रूप से सम्बन्धित विभाग को

सौंपा जा सकता है। कुछ बड़े नगरों में साधन अभिकरण के कार्यों के बीच विकेन्द्रीकरण की आवश्यकता हो सकती है।

प्रशासन में कार्यपालिका
[The Executive in Administration]

जब विभिन्न आधारों पर विभागीकरण कर लिया जाता है तथा अनेक मापदण्डों को अपना कर विभाग का संगठन कर लिया जाता है तो सत्ता का एक पिरामिडनुमा रूप हमारे सामने आ जाता है। शिखर के नजदीक सहायक सेवायें होती हैं जो कि मेयर या मैनेजर को उसकी प्रशासकीय प्रक्रिया में सहायता करती है। जब प्रशासकीय ढांचे का रूप पर्याप्त सोच विचार कर रचा जाता है तथा उत्तरदायित्व की श्रेणियां स्पष्ट रूप से निर्धारित कर दी जाती हैं तो कार्य की सम्पन्नता बहुत कुछ मुख्य कार्यपालिका की कुशलता पर निर्भर करती है। ऐसी स्थिति में अनेक प्रत्यक्ष एवं अदृश्य शक्तियां भी प्रभाव डालती हैं। उत्तरदायित्व की श्रेणियों को एक निरन्तर व्यवस्था में उचित रूप से प्रबन्धित किया जाता है। कार्यपालिका को भी व्यक्तिगत विभागों को निर्देशन प्रदान करना होता है। एक समर्थ मेयर अथवा प्रबन्धक में नेतृत्व एवं संचालन के गुण होते हैं। उसमें लोक प्रशासन की सम्पूर्ण समस्याओं को देखने की क्षमता होती है। वह इस प्रकार के सकारात्मक कदम उठा सकता है जो कि उपभोक्ताओं के लिए सन्तोषजनक समन्वयकारी सिद्ध होवे। एक वास्तविक कार्यपालिका को अपने मुख्य अधी- [illegible] करने की शक्ति प्रदान की जाती [illegible] नात्मक कदम उठाता है तथा [illegible] देता है। कार्यपालिका द्वारा रखा जाने वाला यह नियन्त्रण कुछ निषेधात्मक प्रकृति का भी होता है, उदाहरण के लिए पदविमुक्ति, अनुशासनात्मक कार्यवाही आदि।

एक कार्यपालिका जो कि केवल निषेधात्मक नियन्त्रण पर ही आधारित रहती है, वह कार्यकर्त्ताओं में अधिक उच्च मोरेल (Morale) बनाने में असमर्थ रहती है। इसके द्वारा अधिकारियों में ऐसी प्रवृत्ति का विकास होता है कि वे केवल वही कार्य करना चाहते हैं जिनकी कि उनसे आशा की जाती है, इससे अधिक कुछ भी नहीं। एक नेतृत्वयुक्त कार्यपालिका (मेयर या प्रबन्धक) को सकारात्मक प्रवृत्ति से भी कार्य करना होता है। वह अपने संगठन को नेतृत्व प्रदान करता है, उनमें समन्वय स्थापित करता है और संगठन को प्रोत्साहित करता है। एक गतिशील प्रशासन की प्राप्ति के लिए कार्यपालिका को ऐसी अनेक तकनीकें अपनानी होती हैं जिनसे कि उच्च मोरेल (Morale) को बनाया जा सके। लोक प्रशासन के सभी अधिकारियों में सामान्य लक्ष्य की भावना वास्तविक होनी चाहिए। कार्यपालिका के तुरन्त के अधीनस्थ को नई नीतियों के सम्बन्ध में योजना तैयार करने या पुरानी नीतियों को अच्छी प्रकार से तैयार करने में सक्रिय रूप से भाग लेने के लिए अनुमति प्रदान की जानी चाहिए। जब विभागीय संचालक बड़े निर्णयों को लेने में अपने योगदान की भावना के प्रति सजग रहते हैं तो उनको पूरा करने के लिये अपनी सारी शक्तियां लगा देते हैं। अपनी

शक्तियों की सीमा में रहते हुए प्रशासक को विभागीय निर्णयों को लेने में एवं सेवो वर्ग को प्रबन्धित करने में स्वेच्छापूर्ण शक्तियां तथा पहल करने की शक्ति होनी चाहिए। मुख्य कार्यपालिका को भी इन अधिकारियों को सत्ता हस्तान्तरित करने के लिए उत्सुक रहना चाहिए, यद्यपि यह सच है कि इस शक्ति का दुरुपयोग भी किया जा सकता है और प्रशासकीय संगठन में इसके परिणामस्वरूप उन्हें कठिनाइयां भी आ सकती हैं।

प्रत्येक मेयर या प्रबन्धक जब पद सम्भालता है तो उसे अनेक विभागीय अध्यक्ष ऐसे मिलते हैं जो कि पहले ही कार्य कर रहे हैं। कार्यपालिका को इन अधिकारियों की योग्यताएं देखनी होती हैं, वह इनके व्यक्तिगत *साक्षात्कार तथा पर्यवेक्षण के आधार पर यह निर्णय करता है कि वे उसके* अधिकारी परिवार में अच्छी प्रकार कार्य कर सकेंगे अथवा नहीं। अधिकांश नगरपालिका प्रशासक यह स्वीकार करते हैं कि प्रशासन का सबसे कठिन पहलू यह है कि एक विभागीय अध्यक्ष को पदविमुक्त किया जाए और किसी नए को नियुक्त किया जाए। जब कभी कार्यपालिका, अधिकारियों के विरुद्ध कोई कड़ा कदम उठाना चाहती है तो उसे ज्ञात होता है एक जैसी योग्यताओं वाले अनेक अधिकारी हैं जो कि ऐसे कदमों का विरोध करेंगे।

जब कभी विभागीय पद रिक्त होते हैं तो कार्यपालिका को विभागीय अध्यक्षों का चयन करने में अपनी कुशलता दिखाने का अवसर प्राप्त होता है। इसके लिए सबसे पहले मेयर या प्रबन्धक को यह निश्चित करना होता है कि विशेष नियुक्तियों में क्या नीति अपनाई जाएगी। क्या नगरपालिका के कर्मचारियों में से ही किसी को पदोन्नत किया जाए अथवा नगर सरकार के बाहर से नवीन रक्त को अवसर प्रदान किया जाए। स्थानीय परिस्थिति एवं सन्तोषजनक उम्मीदवारों की उपलब्धता कार्यपालिका के इस निर्णय को *प्रभावित करेगी कि स्थानीय व्यक्ति को नियुक्त किया जाए अथवा नहीं।* जहां कहीं विभागीय अध्यक्षता को योग्यता के आधार पर नियुक्ति प्रदान की जाती है, वहां कार्यपालिका को निर्धारित नागरिक सेवा प्रक्रियाओं का पालन करना होता है।

विभागीय अध्यक्ष में नियोजन, संगठन एवं प्रशासन से सम्बन्धित योग्यताएं होनी चाहिए। इसमें अधीनस्थों को निर्देशित करने की क्षमता होनी चाहिए। इस कार्य के लिए व्यावसायिक योग्यताओं का होना उपयोगी रहेगा। *विभागीय अध्यक्षों की नियुक्ति के लिए कई बार लिखित परीक्षा* प्रणाली को भी अपनाया जाता है। कई एक पदों के लिए उद्देश्यपूर्ण जांच भी की जा सकती है। अधिकांश विभागीय अध्यक्षों को अनुभव के आधार पर, नियुक्त किया जा सकता है। एक योग्य कार्यपालिका विभागीय अध्यक्षों की नियुक्ति मात्र में ही अपने कार्यों की इतिश्री नहीं मानती। वह नगर के हित को ध्यान में रखते हुए उनके *निर्णयों के लिए उनको समर्थन एवं रक्षा प्रदान करता है।* वह अधिकारियों को प्रोत्साहित करता है, आदेश देता है और उनकी आलोचना भी करता है। वह यह प्रयास करता है कि उसके प्रमुख अधीनस्थ अधिकारी व्यावसायिक रूप से विकसित हो जाएं इसके लिए वे अपने व्यावसायिक संगठनों में सदस्य बनें, विषय से सम्बन्धित साहित्य का अध्ययन करें और अन्य नगरों

द्वारा की गई प्रगतियों से अपने आपको परिचित रखें। वह विभागीय अध्यक्षों को प्रशासकीय तकनीकों में प्रशिक्षण प्रदान करने के लिए भी व्यवस्था कर सकता है। कुछ प्रबन्धक इस नीति को समय-समय पर अपनाते रहते हैं।

श्रेणी विभागों का सम्बन्ध नगर की जनता के लिए दिन-प्रतिदिन की सेवाएं संचालित करने से होता है। दूसरी ओर सहायक सेवा अभिकरणों द्वारा श्रेणी अभिकरणों को सहायता प्रदान की जाती है और मेयर या प्रबन्धक द्वारा व्यवहृत नियन्त्रण को क्रियान्वित करने में सहयोग दिया जाता है। कई बार यह प्रश्न किया जाता है कि यदि समस्त श्रेणी एवं सहायक अभिकरणों में योग्य और अच्छे व्यक्तियों को बैठा दिया जाए तो कार्यपालिका को करने के लिए रह ही क्या जाता है। वैसे नगर की कार्यपालिका को विभागीय अध्यक्षों एवं उनके तात्कालिक अधीनस्थों को नियुक्त और पदविमुक्त करने की शक्ति होती है। वह अपने मुख्य अधीनस्थों को निर्देशित, नियन्त्रित और समन्वित करता है। ऐसा करने के लिए प्रतिवेदनों, सम्मेलनों और निरीक्षणों का मार्ग उसके द्वारा अपनाया जाता है। यदि नियन्त्रण एवं समन्वय प्राप्त करना है तो निर्देशन एवं सुझाव केन्द्रीय कार्यपालिका से ही संचालित होने चाहिए। ऐसा न होने पर नगरपालिका के कार्यों के एकीकृत प्रशासन की जगह स्वतन्त्र प्रशासन स्थापित हो जायेंगे।

मेयर या प्रबन्धक को अन्तर्विभागीय संघर्ष को रोकने तथा दूर करने के लिए नियोजन एवं सम्मेलनों का प्रयोग करना चाहिए। जब कभी इस प्रकार के संघर्ष पैदा हों तो इनको सुलझाया जाना चाहिए। जब कभी किसी विभागीय सेवा में ऐसी दरार पड़ जाती है कि उससे प्रभावित होकर परिषद के सदस्यों को तथा नागरिकों को शिकायत करने के लिए प्रेरित होना पड़े तो कार्यपालिका का यह कर्त्तव्य हो जाता है कि वह उनकी उचित जांच कराये। वैसे कार्यपालिका यह प्रयास करती है कि प्रशासन को जनता एवं परिषद के साथ मिलकर एकीकृत रूप से कार्य करना चाहिए। कई बार ऐसे अवसर भी उत्पन्न हो जाते हैं जबकि कार्यपालिका को स्वेच्छाचारी व्यवहार के लिए अथवा आवश्यक कार्यों की अवहेलना के लिए विभागाध्यक्षों के विपरीत कार्यवाही करनी होती है। कार्यपालिका एक ऐसा माध्यम होती है जिसके सहारे परिषद के आदेश एवं नीतियां नगर के विभागों तक तथा नगर के विभागों की सूचनायें परिषद तक पहुंचाई जाती हैं। नीति से सम्बन्धित सभी महत्वपूर्ण प्रश्नों पर, क्रियान्वयन पर अथवा सेवा से सम्बन्धित बातों पर यदि परिषद द्वारा विचार करना जरूरी समझा जाता है तो इन विषयों को कार्यपालिका के माध्यम से ही परिषद तक ले जाया जाता है। जब भी कभी नीति के सम्बन्ध में विनियमों के क्रियान्वयन के बारे में, सेवा के सम्बन्ध में तथा सेवाओं की वित्तीय सहायता के बारे में कोई महत्वपूर्ण परिवर्तन करना होता है तो कार्यपालिका द्वारा उस पर विचार किया जाता है तथा वही इस पर निर्णय लेती है। प्रस्तावित अध्यादेशों का जनता पर क्या प्रभाव पड़ेगा तथा प्रशासकीय संगठन पर उसका क्या प्रभाव होगा आदि बातों का निर्णय भी कार्यपालिका द्वारा किया जाता है।

जनसम्पर्क की दृष्टि से कानूनों या नियमों के पालन में परिवर्तन किया जाना अत्यन्त महत्वपूर्ण समझा जाता है। पुलिस विभाग में यदि एक व्यवहार वर्षों

से किया जा रहा है तो उसमें तब तक परिवर्तन नहीं किया जा सकता जब तक कि 'परिषद' कार्यपालिका से भली प्रकार विचार-विमर्श न कर ले। किये जाने वाले परिवर्तनों का प्राय. जनता द्वारा विरोध किया जाता है। इस विरोध की प्रतिक्रिया के रूप मे कार्यपालिका का समर्थन एक महत्वपूर्ण तत्व के रूप मे कार्य करता है। जब भी कभी सेवा का स्तर गिराना हो अथवा ऊपर उठाना हो तो ऐसा करने से पूर्व सम्बन्धित विभाग एव कार्यपालिका के विचार जानना तथा जानने के बाद उनको महत्व दिया जाना जरूरी हो जाता है। यद्यपि इन सभी विषयों पर मेयर या प्रबन्धक की आवाज अन्तिम नहीं होती तथा यह जरूरी नहीं होता कि उसे मान ही लिया जायेगा। परिषद अध्यादेशों एव विनियोगों के माध्यम से नीति स्थापित करने तथा सेवा का स्तर तय करने में निर्णयात्मक रूप से भाग लेती है।

नगर सरकार अन्य नगर सरकारों से सम्बन्ध रखती है, वह स्थानीय सरकार की अन्य इकाइयों, राज्य सरकार तथा सघीय सरकार से भी सम्बन्ध रखती है। इस कार्य मे कार्यपालिका द्वारा महत्वपूर्ण योगदान किया जाता है। यदि अन्तर्सरकारी सम्बन्धों का सचालन करने के लिए प्रत्येक विभाग को ही कार्य करना पड़े तो पर्याप्त भ्रम पैदा हो जाता है, साथ ही अधिकार क्षेत्र सम्बन्धी अनेक सघर्ष भी पैदा होने की सम्भावना रहती है। जहा कहीं कार्यपालिका विभाग को अन्तर्सरकारी प्रबन्धों के सचालन का कार्य सौंप दिया जाता है वहा यह व्यवस्था कर दी जाती है कि विभागीय अध्यक्ष द्वारा मुख्य प्रशास को वार्ताओं की प्रगति एव रुके हुए निर्णयो के सम्बन्ध मे सूचित रखा जाये।

नगर में युद्ध, अग्निकाण्ड, भुखमरी आदि के फलस्वरूप यदि सकटकाल पैदा हो जावे तो नगर का मेयर या प्रबन्धक, प्रशासकीय दल के कार्यों को प्रोत्साहित एव समन्वित करता। इस प्रकार के सकट के समय नगर के लोग अपने मेयर या प्रबन्धक से यह आशा करते हैं कि वह अपनी शक्ति तथा सामर्थ्य के अनुसार अधिक से अधिक कार्य सम्पन्न करे। यदि मेयर या प्रबन्धक में कार्यपालिका सम्बन्धी कुशलता, साहस एव सद्भावना है तो वह सफल हो जायेगी और यदि उसमे भय, निर्णय लेने की शक्ति का अभाव आदि है तो वह सकट का सामना करने में असफल सिद्ध हो जायेगी। सकट के समय मे अन्य अवसर प्रदान करने की सम्भावना ही नहीं रहती। इसमें यदि कोई व्यक्ति सफल हो जाता है तब तो ठीक है किन्तु यदि वह असफल रहता है तो उसे सार्वजनिक जीवन से बाहर निकलना होता है। कुछ समय से नगरपालिका प्रशासन में यह प्रवृत्ति बढ़ती जा रही है कि प्रशासकीय प्रक्रिया को एक शक्तिशाली मेयर अथवा नगर प्रबन्धक के आधीन एकीकृत किया जाये ताकि सभी श्रेणियों का एक ही कार्यालय में लाया जा सके और उस कार्यालय पर देख-भाल रखी जा सके। कमजोर मेयर व्यवस्था एव आयोग व्यवस्था वाले नगर इस सामान्य प्रवृत्ति के अपवाद दिखाई देते हैं। एक ही सचालक के आधीन अनेक मण्डलों एव आयोगों की नियुक्ति की जाती है ताकि वे विभागो पर नियन्त्रण रख सकें। यह प्रवृत्ति भी प्रशासन के एकीकरण की ओर हो जाती है।

नगर प्रशासन में मण्डल
(Boards in City Administration)

विभिन्न नगरों में केवल यही अन्तर नहीं होता कि उनके विभागों की संख्या कम या ज्यादा है वरन् यह भी अन्तर होता है कि उनके एक विभाग का संगठन किस प्रकार किया गया है। यह हो सकता है कि एक नगर में पार्कों को अर्ध स्वतंत्र मण्डल के अधीन रखा जावे तथा दूसरे नगर द्वारा उनको मेयर या परिषद् अथवा दोनों के ही अधीन रख दिया जावे। एक अन्य नगर में पार्कों से सम्बन्धित कार्यों के लिए मेयर या प्रबन्धक द्वारा नियुक्त एक आयोग भी हो सकता है। नगरपालिका प्रशासन के संगठन में विभागों के कार्य का संचालन करने के लिए मण्डलों का महत्वपूर्ण योगदान रहता है। मेयर या प्रबन्धक के अधीन रहने वाले विभागों के संगठन में भी मुख्य रूप से दो समूह रहते हैं। प्रथम वह जिसकी अध्यक्षता प्रशासकीय मण्डलों द्वारा की जाती है तथा दूसरे वे जो कि एक ही व्यक्ति द्वारा प्रशासित किये जाते हैं। वह व्यक्ति संचालक, या आयुक्त या अधीक्षक कुछ भी कहा जा सकता है।

पिछले कुछ वर्षों से विशेष उद्देश्य के लिए संगठित मण्डल या आयोगों की संख्या अब घटती जा रही है। इस प्रवृत्ति का दायित्व बहुत कुछ आयोग अथवा परिषद्-प्रबन्धक व्यवस्था पर डाला जा सकता है किन्तु फिर भी यह केवल इन्हीं सरकारों तक ही सीमित नहीं है। पहले किसी भी बड़े नगर में इस प्रकार के दस से लेकर बीस तक मण्डल आसानी से प्राप्त हो जाते थे किन्तु आज ये पांच या छः से अधिक कहीं भी प्राप्त नहीं होते। कहीं-कहीं इनकी संख्या इससे भी कम होती है।

नगर सरकार में प्राप्त मण्डलों की शक्तियों एवं बनावटों के बीच पर्याप्त अन्तर होता है। बोर्ड छोटे भी होते हैं और बड़े भी, बोर्ड निर्वाचित भी होते हैं और नियुक्त भी, पदेन मण्डल भी होते हैं और संयुक्त मण्डल भी होते हैं, मण्डल कम कार्यकाल वाले भी होते हैं और अधिक कार्यकाल वाले भी होते हैं। कुछ मण्डलों का कार्यकाल अतिरिक्तपूर्ण होता है, कुछ का नहीं। कई एक मण्डल वैतनिक आधार पर संगठित किये जाते हैं जब कि अन्य का संगठन अवैतनिक आधार पर ही किया जाता है। कुछ मण्डलों के सदस्य अपने कार्य में सारा समय लगाते हैं जबकि अन्य कुछ मण्डल अपने कार्य सम्पादन के लिए कभी-कभी ही अपनी बैठकें बुलाते हैं। कुछ मण्डल केवल परामर्शदाता निकाय ही होते हैं जब कि अन्य को अर्ध-व्यवस्थापन एवं अर्ध न्यायिक शक्तियां भी प्राप्त होती हैं। कुछ मण्डल ऐसे होते हैं जो कि अपने विभागों की अध्यक्षता करते हैं जब कि अन्य ऐसे भी होते हैं जो कि अपने विभाग के केवल अधीनस्थ के रूप में ही कार्य करते हैं। मण्डलों के रूप एवं संगठन में इतनी विभिन्नतायें रहने के कारण इनके महत्व एवं योगदान के सम्बन्ध में कोई सामान्यीकरण नहीं किया जा सकता। प्रशासन को मण्डलात्मक व्यवस्था का जेरेमी बेन्थम तथा जे० एस० मिल आदि विचारकों ने भारी विरोध किया है। अमरीकी अनुभव के आधार पर कुछ लेखक यह मत प्रकट करते हैं कि इस बात का कोई प्रमाण नहीं मिलता कि मण्डल व्यवस्था को समाप्त कर देने से नगर किसी मूल्यवान चीज से वंचित रह गये हों। इसके विपरीत जब से

प्रशासन का एक ही व्यक्ति के नियन्त्रण मे रखा जाने लगा है तब से वह अधिक लचीला, उत्तरदायी एवं प्रभावशील रहने लगा है।

मण्डल व्यवस्था के अपने कुछ लाभ होते हैं। इसका प्रथम लाभ यह बताया जाता है कि एक व्यक्ति की अपेक्षा कुछ व्यक्तियों का [illegible]
कार्यों [illegible]
के नगर [illegible]
प्रसार कर लिया है। ऐसी स्थिति मे विस्तृत नियोजन आवश्यक बन गया है। परिषद एव मुख्य कार्यपालिका के द्वारा जो नियोजन किया जाता है उससे भी अधिक व्यापक नियोजन की आवश्यकता होती है। अनेक महत्वपूर्ण प्रश्नो के सम्बन्ध में निर्णय लेने की शक्ति किसी न किसी को सौंपना जरूरी हो जाता है। अतः यह सोचा जाता है कि क्यों न इस शक्ति को मण्डल को ही सौंप दिया जाये ताकि एक व्यक्ति को शक्तियां सौंपने के दोष से बचा जा सके। व्यक्तियों का समूह जनता की प्रतिक्रिया एवं साधनों की उपलब्धता का अधिक सही अनुमान लगा सकता है। यह मण्डल व्यवस्था का एक दूसरा उपयोग है। मण्डल व्यवस्था मे गणमान्य लोगों को तथा विशेषज्ञों को सार्वजनिक कार्यों मे भाग लेने का अवसर प्रदान किया जा सकता है, किसी अन्य व्यवस्था मे ऐसा करना कठिन हो जाता है। मण्डल मे सदस्य अधिक लम्बे समय तक अपनी योग्यताओं से नगर प्रशासन को लाभान्वित कर सकते हैं। तीसरे, मण्डल व्यवस्था में सरकारी नीति कुछ एकरूप रहती है, उसमें समय-समय अनावश्यक रूप में परिवर्तन नहीं होते रहते। चौथे यह गलत प्रकार के राजनैतिक प्रभावों से स्वतंत्र रहती है। पाचवें, मण्डल व्यवस्था अधिक से अधिक लोगों को नागरिकता की शिक्षा देकर उनकी सेवा करती है। इससे जनता विभागीय कार्यों का अधिक से अधिक परिचय प्राप्त करती है। छठे, कभी-कभी यह भी कहा जाता है कि मण्डल व्यवस्था के आधीन नगर के धन की बचत होती है।

मण्डल व्यवस्था के लिए जो भी तर्क दिये जाते हैं वे प्रायः वे ही हैं जो कि अलग अलग नगरपालिका कार्यों को सम्पन्न करने के लिए अलग-अलग अभिकरणों की स्थापना के लिए दिये जाते हैं। स्वतन्त्र मण्डलों के कुछ अपने दोष होते हैं और ये भी प्रायः वही होते हैं जो कि विशेष उद्देश्य के लिए संगठित मण्डलों के होते हैं। यदि महत्वपूर्ण राजनैतिक निर्णय लेने हैं तो यह कार्य परिषद को ही सौंपा जाना चाहिए। नगर परिषद अपने नगर की आवश्यकताओं तथा चुनाव क्षेत्र की समस्याओं से भली प्रकार परिचित रहती है। यह प्रायः अपनी बैठकें करने में समर्थ रहती है तथा विशेष समस्याओं पर विचार करने के लिए यह विशेष समितियां नियुक्त कर सकती है। इसके अतिरिक्त नगर के कार्यों के नियोजन मे एकता की आवश्यकता होती है। इस आवश्यकता को विभिन्न कार्यों के लिए नियोजन करने हेतु अलग-अलग मण्डल स्थापित करके पूरा नहीं किया जा सकता। यह एकता केवल तभी प्राप्त हो सकती है जबकि मण्डलो को परिषद के कठोर नियन्त्रण के आधीन रखा जाये। किन्तु इसका अर्थ यह होगा कि मण्डल की सदस्यता कम आकर्षक बन जायेगी तथा मण्डलों को नीति निर्माण के कार्य से वंचित रख दिया जायेगा।

वर्तमान परिस्थितियों में मण्डल व्यवस्था के लिए बहुत कम समर्थनपूर्ण तर्क दिये जा सकते हैं। मण्डलों की सदस्यता बदलती रहती है, इनकी नीति बदल जाती है, इन पर राजनैतिक प्रभाव उसी रूप में पड़ते हैं जिस प्रकार कि एकहरी अध्यक्षता वाले विभाग पर पड़ सकते हैं। इसके अतिरिक्त यदि सदस्यों को लम्बे अविराम पूर्ण समय के लिए रख दिया जाये तो दुष्ट प्रकृति वाले व्यक्तियों को निकालना कठिन बन जाता है।

मण्डलों के प्रशासन से संबंधित अनेक तर्क इस धारणा पर आधारित रहते हैं कि मण्डल स्वयं प्रशासन का कार्य करते होंगे। इसीलिए कभी-कभी यह कहा जाता है कि मण्डल के सदस्य बिना वेतन प्राप्त किए ही कार्य करते हैं इसलिए उनसे विभागीय अध्यक्ष का खर्च कम हो जाता है। किन्तु यह बात एक बड़े आकार के नगर के संबंध में इतनी सच नहीं ठहरती क्योंकि वहां अधिकांश विभागों की प्रकृति प्रशासकीय होती है। यदि इन पदों पर अवैतनिक अधिकारियों को नियुक्त किया जाय तो कार्य भली प्रकार पूरा नहीं हो सकेगा। जब कभी एक मण्डल द्वारा एक मुख्य प्रशासक को नियुक्त किया जाता है तो उसे प्रायः वही वेतन प्रदान किया जाता है जो कि परिषद् द्वारा प्रदान किया जा रहा है। किन्तु फिर भी इतना अवश्य है कि मण्डल द्वारा अधिक अच्छे व्यक्तियों को नियुक्त किया जा सकता है। यह प्रायः इसलिए होता है कि मण्डल नियुक्ति या निर्वाचित होने के तुरन्त बाद ही अपने कार्यों के संबंध में अतिशयपूर्ण दृष्टिकोण अपना लेता है। इसी आधार पर एक कार्य को दूसरे की अपेक्षा अत्यधिक महत्व प्रदान किया जाता है।

यह तर्क दिया जाता है कि स्कूलों की अपेक्षा पार्क अधिक महत्वपूर्ण हैं। दूसरों द्वारा यह तर्क प्रदान किया जाता है कि स्कूलों का महत्व अन्य सभी कार्यों से अधिक है। इस प्रवृत्ति के परिणामस्वरूप प्रत्येक मण्डल अपने कार्यों को शेष दूसरों की अपेक्षा अत्यधिक महत्व देने लगता है और उसके लिए अधिक विनियोगों की माग करता है। एक मण्डल द्वारा विभाग को सम्मान एवं महत्व प्रदान किया जाता है; उसके लिए परिणामस्वरूप यह संभव होता है कि संबंधित मण्डल को विनियोगों का एक बड़ा भाग मिल सकता है जितना कि एक व्यक्ति के अध्यक्षता करने पर नहीं मिल सकता। यह विषय निरीक्षण करने योग्य है कि मण्डलों द्वारा बचत न करके इसके स्थान पर अत्यधिक खर्च किया जाता है। यह व्यवस्था उस समय दुर्भाग्यशाली सिद्ध नहीं होती *जबकि नगर के नये कार्यों को प्रारम्भ किया जाता है तथा नगर* तीव्र गति से बढ़ता तथा उन्नत होता है। किन्तु जब नगर को अपने इन मण्डलों पर हजारों या करोड़ों डालर खर्च करने होते हैं तो मण्डल के खर्च पर रोक लगाने की आवश्यकता पड़ जाती है।

मण्डलों का अपने आप में एक सीमित महत्व होता है। बैंथम आदि विचारकों ने तो मण्डलों को एक पर्दे की भांति माना या जिसके पीछे कोई भी अपने उत्तरदायित्व को छिपा कर रह सकता है। यद्यपि ऐसी भी अनेक परिस्थितियां आती हैं जबकि मण्डल द्वारा उत्तरदायित्वपूर्ण एवं मूल्यवान सेवा प्रदान की जाती है। सलाहकार के रूप में यह मण्डल अत्यन्त महत्वपूर्ण

कार्य करते हैं। योजनाओं को क्रियान्वित करते समय, नियमों को लागू करते समय, तथा ऐसी ही अन्य कार्यों को सम्पन्न करते समय व्यक्तियों द्वारा महत्वपूर्ण कार्य सम्पन्न किया जाता है। अनेक नागरिक सेवा आयोग तथा नगर नियोजन आयोग निश्चय ही इस दृष्टि से उपयोगी रहते हैं। मण्डलों द्वारा कर मूल्यांकन, व्यवहार की जाँच, दोषारोपित प्रशासनिक भ्रष्टाचार के सबंध में पूछताछ तथा प्रशासनिक अधिकारियों की पदविमुक्ति के सबंध में तर्कों को सुनने आदि के बारे में मण्डलों द्वारा उपयोगी कार्य किए जा सकते हैं। ऐसे अनुज्ञापनात्मक एवं नियंत्रणात्मक प्रकृति के कार्यों को मण्डल द्वारा अधिक निष्पक्षतापूर्वक सम्पन्न किया जाता है अथवा एक व्यक्ति द्वारा, यह एक विवादपूर्ण प्रश्न है। मण्डल के विभिन्न कार्य सैद्धान्तिक दृष्टि से अत्यधिक प्रमाणित होते हैं किन्तु व्यावहारिक रूप में उनका यह चित्र इतना प्रमाणित नहीं होता। वास्तविक प्रशासन के मण्डलों द्वारा बहुत कम उपयोगी कार्य किए जाते हैं। सर्वश्रेष्ठ मण्डल उसे माना जाता है जो कि अपने प्रशासकीय प्रबंधक की नियुक्ति पूरी जागरूकता के साथ करता है और सारे कार्य उसी के भरोसे पर छोड़ देता है। जब कभी मण्डल प्रशासनिक कार्यों में उलझने लगता है तो वह अपना म अपने अधिकार क्षेत्र से बाहर निकल जाता है। जे० एस० मिल का यह कथन पर्याप्त महत्व रखता है कि एक सामान्य नियम के अनुसार प्रत्येक कार्यपालिका कार्य को, चाहे वह सर्वोच्च हो अथवा अधीनस्थ हो, वह किसी प्रदत्त व्यक्ति का निर्धारित कर्त्तव्य होना चाहिए। वहाँ उत्तरदायित्व बिल्कुल नहीं रहता जहाँ यह पता नहीं लगता कि उत्तरदायी कौन है।[1]

वस्तुस्थिति का अध्ययन करने के बाद कई एक विचारक यह मत प्रकट करते हैं कि मण्डलों को अधिक महत्व प्रदान नहीं किया जाना चाहिए किन्तु फिर भी उन्हें उचित महत्व प्रदान करने से वंचित भी नहीं रखा जाना चाहिए। वैसे एक सन्तुलित दृष्टिकोण यह होगा कि नगरपालिका मण्डलों को तुरन्त समाप्त न किया जाए, साथ ही उनकी अतिशय वृद्धि भी न की जाए। मण्डलों के वास्तविक मूल्य अभी तक ज्ञात नहीं हैं किन्तु फिर भी यदि एक नगर को यह विश्वास है कि वह नगर प्रबन्धक या शक्तिशाली मेयर की व्यवस्था में अधिक योग्य विभागीय अध्यक्षों के समूह को प्राप्त कर सकता है और उनको अनुचित लूट प्रणाली के प्रभाव से बचा सकता है तो सम्भवतः कार्यकुशलता की दृष्टि से यह उचित रहेगा कि सभी श्रेणी विभागों में से मण्डलों को समाप्त कर दिया जाय।

नगरपालिका प्रशासन और जनता
(Municipal Administration and the Public)

एक प्रजातन्त्रात्मक देश में संप्रभुता जनता के हाथ में रहती है और

---

1. "As a general rule, every executive function, whether superior or subordinate, should be the appointed duty of some given individual. Responsibility is null when nobody knows who is responsible." —*J. S. Mill, op. cit.*, ch. 14.

किसी भी स्तर का प्रशासन जनतन्त्रात्मक उत्तरदायित्व के प्राधीन कार्य करता है। एक प्रजातन्त्रात्मक समाज में सरकारी अधिकारी जब तक अपने कार्यालय में रहते हैं तब तक अपने कार्यों के लिए उत्तरदायी रहते हैं। वर्तमान प्रवृत्ति के अनुसार जब शक्तियों को एक प्रशासक के हाथों में केन्द्रित कर दिया जाता है तो जनता का ध्यान उस पर केन्द्रित हो जाता है। वह सरकारी सत्ता का वैयक्तिकरण बन जाता है। ऐसी स्थिति में वह प्रशासक चाहे अथवा न [illegible] है। नगरपालिका [illegible]। यद्यपि इन दोनों का [illegible] इनका जनता के [illegible] अपने कार्यक्रमों की सम्पन्नता के लिए समान रूप से जनता की सहायता पर निर्भर रहना होता है। दोनों ही जनता की प्रतिक्रिया के प्रति सजग रहते हैं। मेयर राजनैतिक अध्यक्ष होने के साथ-साथ प्रशासनिक अध्यक्ष भी होता है, इसलिए वह जनता से अपेक्षाकृत अधिक सम्पर्क रखता है। यद्यपि वह परिषद का एजेन्ट नहीं होता किन्तु फिर भी आवश्यकता के समय उसको सहयोगपूर्वक कार्य करना होता है। यद्यपि विवादपूर्ण मसलों को सुलझाना उसका कार्य नहीं है किन्तु ऐसी स्थितियों में वह आगे आ सकता है, दूसरी ओर प्रबन्धक की स्थिति कुछ कठिन होती है। उसे परिषद की इच्छा के अनुकूल कार्य करना होता है, साथ ही वह सामान्य जनता के मत की भी अवहेलना नहीं कर सकता है। उसे जनता और परिषद के बीच सावधानी के साथ व्यवहार करना होता है ताकि उसके तथा प्रशासकीय निकाय के बीच उलझे हुए सम्बन्ध न रह सकें।

मेयर एवं प्रबन्धक के बीच ये अन्तर रहते हुए भी, दोनों द्वारा जनसम्पर्क के लिए प्रायः एक जैसे ही तरीके अपनाये जाते हैं। दोनों ही [illegible]

[illegible]

लित करने के लिए या तो बिल्कुल ही समय न रहेगा और रहा भी तो बहुत कम रहेगा। यदि प्रशासकीय बनावट और सेवीवर्ग के प्रबन्ध में जागरूकता रखी गई तो नागरिकों की सेवा भी भली प्रकार हो पायेगी और कार्यपालिका के पास समय भी पर्याप्त बच सकेगा। इस प्रकार की स्थिति को लाने के लिए यह सिद्धान्त अपनाना चाहिए कि कार्यपालिका द्वारा केवल उन्हीं कार्यों को सम्पन्न किया जाएगा जो कि अन्य किसी के द्वारा सन्तोषजनक रूप से सम्पन्न न किये जा सकें। इस सिद्धांत को लागू करने के लिए कुछ एक कदम उठाये जाते हैं।

नगरपालिका में कार्यपालिका का सचिव, प्रशासनिक सचिव एवं शिकायत अधिकारी आदि मुख्य कार्यपालिका को राहत प्रदान करने के लिए पर्याप्त कार्य करते हैं। मुख्य कार्यपालिका शिकायतों से संबंधित मसलों पर विचार करती है, इसके अतिरिक्त वह सामान्य जनता एवं संगठित समूहों के सम्बन्ध में भी अत्यन्त महत्वपूर्ण कार्य करती है। मेयर एवं प्रबन्धक दोनों

का यह प्रमुख दायित्व माना जाता है कि वे आम सभाओं अथवा व्यक्तिगत वार्तालाप में सरकार की नीतियों को परिषद तथा जनता के सम्मुख स्पष्ट करके समाज को नेतृत्व प्रदान करें। जहां कहीं इन विषयों में मेयर को पूर्ण स्वतन्त्रता प्राप्त होती है, वहां नगर प्रबंधक को इस क्षेत्र में एक सीमित स्थिति प्राप्त होती है। यह इसलिए होता है क्योंकि उस पर परिषद का नियन्त्रण रहता है। नगर प्रबन्धकों के बीच यह एक सामान्य समझौता रहता है कि वे ऐसे विषयों पर नहीं बोलेंगे जो कि परिषद की नीति के अनुरूप नहीं हैं अथवा स्पष्ट नहीं हैं। विवादपूर्ण विषयों को यथासम्भव दूर ही रखा जाता है। जहां कहीं नीतियां स्पष्टतः स्थापित कर दी जाती हैं वहां मेयर एवं प्रबन्धक दोनों को ही प्रायः एक जैसी स्वतन्त्रता प्राप्त होती है जिसके द्वारा वे जनता एवं जनहित समूहों को प्रभावित कर सकते हैं। प्रशासकीय जन-सम्पर्क ऐसे विषय होते हैं जो कि प्रशासन के सर्वाधिक कठिन एवं समय लेने वाले विषय हैं। प्रत्येक सामान्य ज्ञान वाली कार्यपालिका यह जानती है कि कोई भी कार्यक्रम चाहे वह कितना भी सुव्यवस्थित एवं सुनियोजित क्यों न हो किन्तु जब तक जनता का समर्थन उसके पीछे नहीं है वह इतना प्रभावशाली सिद्ध नहीं हो सकता। जब जनता की प्रतिक्रिया को मापने के लिये कोई यन्त्र नहीं होता तो कार्यपालिका को यही आशा रख कर चलना होता है कि जनता के साथ उसके दिन प्रतिदिन के सम्पर्क उसकी सफलता के लिये आवश्यक विश्वास को नागरिकों में पैदा कर सकेंगे। प्रशासकों का अधिकांश कार्य जन-सम्पर्क से सम्बन्धित समस्याओं को सुलझाने में व्यतीत होता है।

प्रशासनिक संगठन का विकास भी सफलता एवं सार्थकता के लिए अत्यन्त महत्त्वपूर्ण स्थान होता है किन्तु फिर भी प्रशासकों की योग्यता एवं उनका प्रशिक्षण भी संगठन के कार्यों पर उल्लेखनीय प्रभाव डालता है। प्रशासक में कौन-कौन से व्यक्तिगत गुण होने चाहिए तथा इन कार्यों को सम्पन्न करने के लिए उनको किस प्रकार का प्रशिक्षण प्रदान किया जाना चाहिये—ये कुछ ऐसे प्रश्न हैं जिनको कि सन्तोषजनक रूप में सुलझाने का कोई विकल्प नहीं है किन्तु फिर भी इनके लिये कोई अन्तिम उत्तर प्रदान नहीं किया जा सकता।

९

नगरपालिका के अधिकारी

[MUNICIPAL OFFICERS]

नगरपालिका के कुल अधिकारियों एवं कर्मचारियों की संख्या तेरह लाख से भी अधिक है। इस प्रकार ये संयुक्त राज्य अमेरिका की कुल सरकारी अधिकारियों की संख्या का लगभग ३०% भाग हैं। राज्य के संविधान, सामान्य कानून, नगरपालिका के चार्टर एवं अध्यादेश आदि के द्वारा नगरपालिका के इन कर्मचारियों एवं अधिकारियों पर नियन्त्रण रखा जाता है। इन्हीं के द्वारा उनके चयन का तरीका, पद का कार्यकाल, उनकी शक्तियां, कर्त्तव्य एवं दायित्व, अधिकारी कसमें आदि का निर्धारण किया जाता है। मैक्कुलिन (McQuillin) के कथनानुसार जब तक राज्य के विनियमों द्वारा स्पष्ट रूप से सीमित न किया जाये, उस समय तक नगर निगम का पदों एवं अपने कार्यालयों पर पूरा-पूरा नियन्त्रण रहता है किन्तु फिर भी संवैधानिक प्रतिबन्ध नहीं होते। राज्य की व्यवस्थापिकायें स्थानीय अधिकारियों, अभिकरणों एवं कर्मचारियों की योग्यताएं, कार्यकाल एवं कर्त्तव्य निश्चित कर सकती हैं।[1] वैसे इस सम्बन्ध में कोई सामान्य विचार प्राप्त नहीं होता कि स्थानीय अधिकारी कौन है। अधिकारियों एवं कर्मचारियों के बीच स्पष्ट रूप से कोई विभाजन रेखा नहीं खींची जा सकती। एक प्रसंग में एक पदाधिकारी कर्मचारी प्रतीत होता है किन्तु दूसरे ही प्रसंग में आकर वह अधिकारी प्रतीत होने लगता है। इसके अतिरिक्त एक नगर में जिस पद को अधिकारियों की श्रेणी में रखा गया है, हो सकता है कि किसी दूसरे नगर में उसको केवल कर्मचारी का स्तर ही प्रदान किया गया हो।

अनिश्चित एवं कठिन होते हुए भी यह प्रश्न अत्यन्त महत्वपूर्ण है कि किस पद को अधिकारी का माना जाये और किसको कर्मचारी का। इसका कारण यह है कि इस प्रकार का अन्तर किए जाने पर ही एक पदाधिकारी की नियुक्ति, वेतन, कार्यकाल, शक्ति, दायित्व, कार्यकाल में वेतन का परिवर्तन, सेवीवर्ग के विनियमन आदि से सम्बन्धित बातों को तय किया

1. *Engene McQuillin*, The Law of Municipal Corporations, Chicago, rev. 2nd ed., 1940, Vol. II Sec 424,

जाता है। प्रायः प्रत्येक समाज में कुछ ऐसे तत्व होते हैं जो कि अधिकारी को अन्य कर्मचारियों से अलग करते हैं। उदाहरण के लिए एक कार्यालय एक निरन्तर चलने वाली स्थिति होती है यह अपने निवासियों या अपने सदस्यों पर आधारित नहीं रहती। कार्यालय के साथ थोड़ी बहुत मात्रा में सम्मान, उत्तरदायित्व एवं स्वतन्त्रता जुड़ी रहती है। परम्परागत रूप से जो भी इसमें प्रवेश पाता है उसे या तो अपने पद की कसम उठानी पड़ती है अथवा वह एक बाण्ड भरता है। जो भी कोई कार्यालय के पद पर आसीन होता है उसके कुछ निश्चित दायित्व बन जाते हैं तथा शक्तियाँ प्राप्त हो जाती हैं जो कि एक सीमा तक मंत्रीमण्डलात्मक होती हैं, किन्तु फिर भी इन शक्तियों का प्रयोग करते समय कुछ स्वेच्छा को भी उपयोग में लाना होता है। प्रत्येक कार्यालय को एक रोजगार माना जा सकता है किन्तु प्रत्येक रोजगार कार्यालय नहीं होता।

नगरपालिका के कार्यालयों की रचना केवल व्यवस्थापिका की सत्ता के आधीन ही की जा सकती है। यह शक्ति व्यक्त भी की जा सकती है और निहित रूप में भी रह सकती है। जब कभी इससे सम्बन्धित चार्टर के प्रावधानों या व्यवस्थापिका के कानूनों का अभाव हो तो ऐसे पदों का अध्यादेश द्वारा बनाया जा सकता है किन्तु ये प्रस्ताव या नियुक्ति द्वारा नहीं बनाये जा सकते। चार्टर के अन्तर्गत किसी कार्यालय पर रहने वाले व्यक्ति के सम्बन्ध में नगर द्वारा बुद्धिपूर्ण प्रतिबन्ध लगाए जा सकते हैं। वैसे जनता को सामान्य कानून के बदलने या संशोधन करने का अधिकार रहता इसलिए चार्टर द्वारा निर्मित प्रत्येक नगर के कार्यालय को समाप्त किया जा सकता है।

नगरपालिका के कर्मचारी एवं नगरपालिका अधिकारी के मध्य स्थित मुख्य अन्तर यह है कि दोनों का तुलनात्मक महत्व अलग-अलग होता है। किसी भी पद को हम कर्मचारी का मानें अथवा अधिकारी का—यह बात कई एक तत्वों पर निर्भर करती है। उदाहरण के लिए दोनों का तुलनात्मक महत्व; दूसरे, कार्यकाल का विस्तार, तीसरे, पर्यवेक्षण की शक्तियाँ; चौथे, पराधीनता है अथवा स्वतन्त्रता है, पांचवें, चयन का तरीका क्या है, छठे, चयन का समय कौन सा है, सातवें, रिक्त स्थानों की पूर्ति का तरीका क्या है; आठवें, अन्य को हटाने या नियन्त्रित करने की शक्तियाँ हैं अथवा नहीं हैं; नवें, पद को बदलने या बनाने का तरीका क्या है, दसवें, पद की शक्तियाँ एवं कर्तव्य क्या हैं; ग्यारहवें, इन पदों पर आने वाले व्यक्तियों की योग्यतायें क्या हैं। बारहवें, एक व्यक्ति द्वारा कितने पद सम्भाले गए हैं, तेरहवें, योग्यता व्यवस्था के नियम लागू होते हैं अथवा नहीं; चौदहवें, पदाधिकारी के व्यक्तिगत उत्तरदायित्व क्या हैं, पन्द्रहवें, पदाधिकारी से बाण्ड भराया जाता है अथवा कसम ली जाती है और सोलहवें, वेतन कहाँ से प्रदान किया जाता है तथा कितना प्रदान किया जाता है। इन सभी प्रश्नों का एक सन्तोषजनक रूप में उत्तर पाने के बाद ही यह तय करना सम्भव हो सकता है कि किस पद को अधिकारी का पद कहा जाय अथवा कर्मचारी का पद।

कोई भी 'कर्मचारी' एक अधिकारी के नीचे रह कर कार्य करता है। अधिकारी द्वारा उस पर पर्यवेक्षण रखा जाता है। कर्मचारी का पद बहुत कुछ स्थायी होता है। वह अपने पद पर लगातार सेवायें सम्पन्न करता रहता है। इसके कर्त्तव्य मुख्य रूप से मंत्रि-मण्डलात्मक होते हैं। न्यायाधीश कूले (Cooley) के मतानुसार कर्मचारी को कोई ऐसी शक्ति प्राप्त नहीं होती कि वह अपने नियुक्तिकर्ता का प्रतिनिधित्व कर सके या उसे कुछ करने के लिए बाध्य कर सके।

चार्टर के प्रावधानों एवं कानूनों के उपबन्धों से भी यह ज्ञात हो जाता है कि किसको अधिकारी कहा जाये और किसको कर्मचारी कहा जाये। नियुक्त या निर्वाचित कर्मचारियों का नाम पूर्णरूप से चार्टर द्वारा निश्चित कर दिया जाता है। इनके अतिरिक्त नगर सरकार से सम्बन्धित सभी को कर्मचारी, एजेन्ट या सेवक कहा जा सकता है। इस प्रकार के चार्टर के प्रावधानों को नगर परिषद द्वारा उस समय तक नहीं बदला जा सकता जब तक कि ऐसा करने की शक्ति उसे चार्टर द्वारा न सौंपी जाये। नगरपालिका के अधिकारियों को कभी-कभी दो भागों में विभाजित किया जाता है—प्रथम, सरकारी अधिकारी और दूसरे, नगरपालिका अधिकारी। पुलिस अधिकारियों के पदों पर प्रायः राज्य के व्यक्ति ही कार्य करते हैं; इन पर नगरपालिका के अधिकारी कार्य नहीं करते।

नगरपालिका अधिकारी वर्ग की परिधि में मेयर, नगर प्रबन्धक, पार्षद, एल्डरमेन, एवं नगर का कर संग्रहकर्त्ता आदि को लिया जा सकता है। एटार्नी, भवन निर्माता, न्यायालय अधिकारी, प्रारूपकर्त्ता, इन्जीनियर, फायरमेन, स्कूल अधिकारी एवं अध्यापक, डाक्टर तथा अन्य दवा विशेषज्ञ कर मूल्यांकनकर्त्ता, सड़क अधिकारी आदि को नगरपालिका का अधिकारी माना जाये अथवा नहीं माना जाये इस सम्बन्ध में न्यायालयों का अलग-अलग विचार है। नगर निगमों की शक्तियों का स्रोत प्रायः नगरपालिका का चार्टर होता है इसलिए नगरपालिका के अधिकारियों को केवल वे ही शक्तियां सौंपी जाती हैं जिनका चार्टर में उल्लेख किया गया हो अथवा जो व्यवस्थापिका के किसी कानून द्वारा निर्धारित की गई हों। इन अधिकारियों को प्रायः वे कर्त्तव्य सौंपे जाते हैं जिनको सम्पन्न करने के लिए निगम की स्थापना की गई थी। अपने कार्यों को सम्पन्न करते समय अधिकारी सदैव ही कानून की सीमाओं में रहते हैं, उससे बाहर कभी नहीं जाते। जिन शक्तियों में स्वेच्छा का प्रयोग करने की अथवा निर्णय लेने की आवश्यकता हो, उनको ये किसी को हस्तांतरित नहीं कर सकते। कुल मिला कर नगरपालिका अधिकारी स्थानीय जनता के एजेन्ट मात्र होते हैं। वे अपरिमापित शक्तियों एवं कर्त्तव्यों का पालन करते हैं। वे अपने कार्य-क्षेत्र के अन्तर्गत कार्य करते हुए नगर निगम को किसी कार्य के लिए बाध्य भी कर सकते हैं। जब कभी ये अधिकारी अपनी सत्ता से बाहर कार्य करते हैं तो इसके लिए नगरपालिका को दायित्व नहीं सौंपा जा सकता।

नगरपालिका अधिकारियों को अनेक प्रकार के कार्य करने की शक्तियां सौंपी जा सकती हैं। अधिकांश अधिकारी प्रशासकीय, व्यवस्थापिका

सम्बन्धी एवं न्यायपालिका सम्बन्धी शक्तियों का प्रयोग करते हैं। न्यायिक अधिकारियों को भी प्रशासकीय एवं व्यवस्थापन से सम्बधित अनेक शक्तियां सौंपी जा सकती हैं। राज्य द्वारा नगरपालिका अधिकारियों को कानून का पालन कराने के सम्बन्ध में अतिरिक्त शक्तियां भी सौंपी जा सकती हैं। इन शक्तियों का प्रयोग करते समय ये अधिकारी राज्य के एजेन्ट के रूप में कार्य करते हैं। यदि वे इस प्रकार के कर्त्तव्यों की सम्पन्नता में अवहेलनापूर्ण दृष्टिकोण अपनायें तो इसके लिए नगर कदापि उत्तरदायी नहीं होगा। ये अधिकारी अपने कर्त्तव्यों के सीमा क्षेत्र के अन्तर्गत ही कानून का पालन करा सकते हैं, वे इससे आगे नहीं जा सकते।

न्यायालय को यह निर्णय करने का अधिकार प्रदान किया गया है कि किसी अधिकारी ने अपनी सीमा में रह कर ही कार्य किया है अथवा नहीं। जब तक कि इसके विरुद्ध कोई प्रमाण प्रस्तुत न किया जाये तब तक यही मान कर चला जाता है कि इन अधिकारियों द्वारा जनहित में कार्य किया जा रहा है तथा वे अपनी सीमा में रह कर ही कार्य कर रहे हैं। कोई भी नगरपालिका अधिकारी सार्वजनिक कार्यों को सम्पन्न करते समय अपनी सहायता के लिए किसी अधीनस्थ या अन्य व्यक्तियों को तब तक नियुक्त नहीं कर सकता जब तक कि ऐसा करने के लिए कानून द्वारा उसको शक्ति न सौंपी जाये। इसका अर्थ यह हुआ कि अधिकारी को स्वयं ही अपने कार्य सम्पन्न करने चाहिए। प्रायः इस प्रकार की शक्तियां चार्टर या अध्यादेश द्वारा सौंपी जाती हैं। कभी-कभी इनको स्पष्ट रूप से कह दिया जाता है और कभी ये निहित रहती हैं। नगर चार्टर एवं कानूनों द्वारा प्रायः परिषद या प्रशासकीय निकाय के सदस्यों को तथा अन्य सभी स्थानीय अधिकारियों को नगरपालिका अथवा इसके विभागों तथा संस्थाओं के किसी भी ठेके में प्रत्यक्ष रूप से अथवा अप्रत्यक्ष रूप से रुचि लेने पर रोक लगा दी जाती है। कुछ कानून तो इस प्रकार के ठेकों को गैर-कानूनी सिद्ध कर देते थे जबकि कुछ के अनुसार इनके लिए दण्ड देने की भी व्यवस्था की गई थी। यह बात नगरपालिका अधिकारियों सहित सभी अधिकारियों पर लागू होती थी। अधिकारियों को एक प्रकार से न्यास (Trust) की जैसी स्थिति प्राप्त थी अतः उन्हें सद्‌विश्वास से कार्य करना अनिवार्य था।

अधिकारियों के दो रूप

[Two Forms of Officers]

नगरपालिका के अधिकारियों के दो रूप होते हैं। प्रथम का सम्बन्ध कानून अधिकारी से है जब कि अन्य प्रकार का अधिकारी तथ्यगत अधिकारी होता है। कानूनन अधिकारी वह होता है जो कि अपने अधिकार के आधार पर कार्यालय में बैठता है तथा उन सभी आवश्यकताओं को पूरा करता है जो कि उस पद के लिए जरूरी हैं। तथ्यगत अधिकारी वह होता है जो कि वास्तव में अपने पद की शक्तियों का प्रयोग करता है। वह एक अधिकारी का जैसा सम्मान एवं ज्ञान रखता है किन्तु कानून के अनुसार उसे उस पद पर रहने का न तो अधिकार होता है और न ही उसका वह

नाम ही होता है। यह प्रश्न अत्यन्त विवादपूर्ण है कि क्या एक अधिकारी कानूनी अधिकारी न होते हुए भी तथ्यगत अधिकारी हो सकता है अथवा नहीं। न्यायाधीश हारलन (Harlan) के कथनानुसार एक तथ्यगत अधिकारी वह है जिसका नाम कानूनी नहीं होता किन्तु वह जनता की दृष्टि से समस्त शक्तियों का प्रयोग करता है।

तथ्यगत अधिकारी उन पदाधिकारियों को भी कहा जा सकता है जो कि ऐसे कानून के आधीन कार्य करते हैं जिसे कि असंवैधानिक ठहरा दिया गया है। कुछ विचारकों का यह कहना है कि जिस पद का कानूनी रूप में अस्तित्व नहीं होता, उसका तथ्यगत रूप में भी अस्तित्व नहीं हो सकता। यहां एक बात यह उल्लेखनीय है कि तथ्यगत एवं कानूनन अधिकारी एक ही समय में एक ही पद को नहीं संभाल सकता। इसी प्रकार एक ही पद के लिए दो अधिकारियों को तथ्यगत अधिकारी नहीं कहा जा सकता। जब एक कार्यालय को कानूनी रूप से समाप्त कर दिया जाता है तो उसे संभालने वाला पूर्व अधिकारी तथ्यगत अधिकारी नहीं रह जाता। वैसे सरकारी नीति के अनुसार इसके अपवाद भी हो सकते हैं। कई बार ऐसा होता है कि एक कार्यालय को समाप्त कर दिया जाता है और उसके स्थान पर अन्य कार्यालय को स्थापित किया जाता है। जब तक नये पद के लिए नया अधिकारी नहीं आ जाता, उस समय तक पहला अधिकारी ही कार्य करता रहता है और इस अधिकारी को तथ्यगत की संज्ञा प्रदान की जा सकती है। तथ्यगत अधिकारी के कार्य तभी यथोचित माने जा सकते हैं जब कि वे जनहित के लिए अथवा तृतीय व्यक्ति के हित के लिए सचालित किये जायें। इन कार्यों को सरकारी नीति के उन कार्यों के आधार पर ही न्यायोचित ठहराया जा सकता है जो कि समाज के सगठनों अथवा तृतीय व्यक्तियों के अधिकारों की रक्षा के लिये किये जाते हैं।

नगरपालिका अधिकारियों का दायित्व

[The Responsibilities of Municipal Officers]

नगरपालिका के अधिकारी की स्वाभाविक रूप से यह जानने में रुचि रहती है कि उसके पद के क्या कर्तव्य हैं। यदि एक अधिकारी ने अपने पद के कर्तव्यों का ईमानदारी के साथ निर्वाह किया है तो उस पर व्यक्तिगत रूप से मुकदमा नहीं चलाया जा सकता। न्यायालय द्वारा इस दृष्टि से कुछ अन्तरों की स्थापना की गई है। यह कहा गया है कि यदि अधिकारी द्वारा कर्तव्य को केवल सम्पन्न नहीं किया गया है अथवा उसके प्रति उदासीनता बरती गई है तो उसके विरुद्ध कोई कार्यवाही नहीं की जा सकती किन्तु यदि यह अवहेलना जानबूझ कर की गई है या इसका लक्ष्य भ्रष्टाचारपूर्ण अथवा अनैतिक है तो इसके लिए अधिकारी को व्यक्तिगत रूप से उत्तरदायी ठहराया जा सकता है। जहां कहीं इस प्रकार के व्यवहार से किसी व्यक्ति या वर्ग को कोई नुकसान होता है तो उसे हर्जाना प्रदान करने की व्यवस्था की जायेगी। जिस कार्य को अधिकारी करने की शक्ति नहीं रखता, उसे यदि वह करता है तो भी वह एक प्रकार से अपराधी है और इसके लिए वह उत्तरदायी ठहराया जा सकता है। कुछ न्यायालय इन आधारों पर किसी प्रकार का अन्तर नहीं

करते। उनका यह विचार रहता है कि नगरपालिका अधिकारी को जो भी कार्य कानून द्वारा सौंपा गया है यदि वह उसे पूरा नही करता तो उसको उत्तरदायी ठहराया जा सकता है।

जब नगरपालिका अधिकारी किसी अनधिकृत क्षेत्र में कार्य करते हुए किसी संकट का कारण बनता है तो उसका दायित्व पूरी तरह से उसी पर डाला जायेगा। एक सामान्य नियम के अनुसार यदि कोई अधिकारी अपनी सत्ता की सीमाओं में ईमानदारी से कार्य करते हुए अथवा निर्णय लेते हुए किसी नुकसान का कारण बनता है तो उसे इसके लिए उत्तरदायी नहीं ठहराया जायेगा। इसी तरह स्वेच्छापूर्ण शक्तियो को सम्पन्न करने के लिए किसी भी अधिकारी को उत्तरदायी नहीं ठहराया जा सकता किन्तु यदि कानून द्वारा सौंपे गये मन्त्रिमण्डलात्मक कार्यों को वह सम्पन्न नहीं करता तो उसके लक्ष्य की ईमानदारी अथवा गैर-समझदारी उसे बचा नहीं पायेगी।

नगरपालिका का अधिकारी अपने लिये सौंपे गये कार्यों को सम्पन्न करने के लिए जब एक स्थान का चयन करता है तथा वहां कार्य करने वाले कर्मचारियों को निर्देशन प्रदान करता है तो यह देखना भी उसका एक कर्त्तव्य बन जाता है कि वह स्थान पूर्णतः सुरक्षित रहे। यदि वह अपने इस कर्त्तव्य को पूरा नहीं करता और फलतः किसी कार्यकर्त्ता को इससे हानि होती है तो इसका हर्जाना अधिकारी के कंधा पर आकर पड़ेगा। कोई भी अधिकारी यह कह कर अपनी रक्षा नही कर सकता कि उसने अपने पद के दायित्वों को पूरा करने का कार्य किया था इसलिये किसी व्यक्ति को होने वाली हानि के लिए उसे उत्तरदायी न ठहराया जाये।

अपने शक्ति क्षेत्र मे रह कर तथा कर्त्तव्यों को सम्पन्न करने के लिए जब कोई नगरपालिका अधिकारी कोई ठेका करता है और उसमे कोई गड़बड़ा होती है उसके लिये भी वह उत्तरदायी नहीं ठहराया जा सकता। साधारण रूप से जब एक अधिकारी को कानून के अनुसार ठेके करने की शक्ति सौंप दी जाती है तो उसके अनुसार किये गये व्यवहार के लिये उसे उत्तरदायी नही ठहराया जाता। कुछ न्यायालयों का यह मत रहता है कि यदि नगरपालिका अधिकारी ठेके करने मे अपनी सत्ता से बाहर जाते हैं तो उनको व्यक्तिगत रूप से उत्तरदायी ठहराया जा सकता है।

नगरपालिका के अधिकारियो द्वारा की जाने वाली जनकोष की हानियों पर विचार करने के लिये कोई एक जैसे नियम नहीं होते। यदि नगरपालिका को किसी देवी प्रकोप के कारण अथवा समाज विरोधी व्यक्ति के व्यवहार के कारण हानि होती है तो उसके लिये भी अधिकारी को उत्तरदायी नहीं ठहराया जा सकता। चार्टर तथा कानून के अनुसार प्रत्येक अधिकारी को सुरक्षा की दृष्टि से सरकारी कोष बैंक में रखना चाहिए। यदि अधिकारी किसी ऐसे बैंक में अपना धन जमा करता है जहां उसको कानून के अनुसार नहीं करना चाहिये तो वह व्यक्तिगत रूप से उत्तरदायी ठहराया जा सकता है। एक अधिकारी जब यह जानता है कि एक बैंक अधिक सामर्थ्यवान नहीं है अथवा वह उस बैंक का संचालक या अधिकारी है तो वह उस

बैंक में जमा किये गये कोष में होने वाली हानि के लिये उत्तरदायी ठहराया जायेगा।

नगर का अधिकारी धन को केवल उसी तरीके से खर्च कर सकता है जो कि कानून द्वारा तय किया गया है। यदि वह धन को गैर-कानूनी रूप से खर्च करता है तो उसके लिए वह व्यक्तिगत रूप से जिम्मेदार होगा तथा उसके कार्यों को परिषद अथवा प्रशासकीय निकाय द्वारा स्वीकार नहीं किया जाएगा। गैर-कानूनी रूप से किए गए कार्यों के नुकसान को वह यह कह कर नहीं टाल सकता कि इन कार्यों को सम्पन्न करते समय वह ईमानदारीपूर्ण रूप से व्यवहार कर रहा था। कुछ न्यायालय इस दृष्टि से उदार होते हैं तथा वे सद्विश्वास के साथ विचार करते हुए कार्यों के लिए अधिकारियों को उत्तरदायी नहीं ठहराते।

नगरपालिका के सदस्य अधिकारी होते हैं। इनके द्वारा अपनी शक्ति की सीमाओं में रह कर जो कानून पास किये जाते हैं उनसे उत्पन्न हानियों के लिए वे व्यक्तिगत रूप से उत्तरदायी नहीं ठहराये जा सकते। यदि यह नियम न रखा जाये तो आशंका हो जाती है कि परिषद में योग्य व्यक्ति नहीं आना चाहेंगे। जब परिषद अपने कर्तव्यों को पूरा नहीं करती तो उसके व्यक्तिगत सदस्यों को इसके लिए उत्तरदायी नहीं ठहराया जा सकता। इसका कारण यह है कि शक्तियों का व्यवहार करने से की गई नामजूरी एक निकाय द्वारा की जाती है न कि उसके व्यक्तिगत सदस्यों द्वारा। इस प्रकार नगरपालिका के व्यवस्थापन सम्बन्धी सदस्य जब अपनी अधिकारी सामर्थ्य में कार्य करते हैं तो वे एक प्रकार से जनता की ओर से कार्य कर रहे होते हैं। उनके कार्य जनता की इच्छा का प्रतिनिधित्व करते हैं तथा उनका कर्तव्य पूर्ण रूप से जनता के प्रति होता है।

नगरपालिका के अधिकारियों को इनके अधीनस्थों के कार्यों के लिये उत्तरदायी ठहराया जा सकता है या नहीं, यह भी एक समस्या है। सामान्यतः यह माना जाता है कि एक अधिकारी अपने द्वारा नियुक्त किये गये अधीनस्थों के कार्यों एवं उनकी गलतियों के लिए उत्तरदायी न होगा; किन्तु फिर भी उसे उस समय उत्तरदायी ठहराया जा सकता है जबकि वह किसी अयोग्य व्यक्ति को चुन कर अपने कर्तव्य का सही रूप में प्रयोग न करे। इसी तरह यदि वह गलत रूप में निर्देशन देता है अथवा उचित पर्यवेक्षण रखने में असमर्थ रहता है तो भी उसको उत्तरदायी ठहराया जा सकेगा। प्रायः नगरपालिका के चार्टर या अध्यादेशों द्वारा ऐसे कार्यों का उत्तरदायित्व उसको सौंपा जा सकता है।

जब कभी अधिकारियों द्वारा जानबूझ कर कानून का उल्लंघन किया जाता है, अपराध किये जाते हैं या भ्रष्टाचार किया जाता है तो इसका उत्तरदायित्व अधीनस्थों, एजेन्टों तथा सरकारी पदों पर कार्य करने वाले अन्य व्यक्तियों पर डाला जा सकता है। जो कानून अपराध का दायित्व अधिकारियों पर डालते हैं, वे अपने प्रावधानों के अनुसार अलग-अलग प्रकार के होते हैं किन्तु मूलरूप से इनका लक्ष्य इच्छापूर्ण किए गये भ्रष्टाचार को रोकने तथा सरकारी पद पर रह कर कर्तव्यों की अवहेलना को रोकने से सम्बन्धित रहते हैं।

अपराधियों को दण्ड देने वाले इन प्रावधानों का सम्बन्ध नगर कोष के गबन से रहता है। ये अधिकारियों को व्यक्तिगत लाभ के लिये ठेके करने से रोकते हैं। ये घूस लेने, धोखा देने तथा ऐसे ही अन्य अपराधों पर विचार करते हैं। एक अधिकारी अपने कर्त्तव्यों का पालन करते हुए भी सामान्य जनता के लिए बनाये गये नियमों का उल्लंघन नहीं कर सकता।

नगरपालिका अधिकारियों के वेतन
[Salaries of the Municipal Officers]

नगरपालिका के अधिकारियों को दिया जाने वाला वेतन संयुक्त राज्य अमरीका के सभी सरकारी कर्मचारियों को दिये जाने वाले वेतन का बीस प्रतिशत भाग होता है। इस दृष्टि से इसका महत्व स्पष्ट हो जाता है। किसी भी सरकारी अधिकारी को उस समय तक वेतन प्रदान नहीं किया जाता जब तक कि चार्टर अथवा कानूनों में इसके लिये प्रावधान न हो। जहां कहीं इस प्रकार का उल्लेख किया जाता है वहां उसका वेतन भी स्पष्टतः बता दिया जाता है। इस प्रकार नगरपालिका अधिकारी का वेतन प्राप्त करने का कानूनी अधिकार होता है। वेतन की मात्रा उसके पद की प्रकृति एवं शक्तियों पर निर्भर करती है। वेतन की मात्रा कोई ठेके की चीज नहीं है तथा प्रदान की जाने वाली सेवा से इसका प्रत्यक्ष रूप से बहुत कम सम्बन्ध रहता है। सरकारी पद सम्भालने तथा कार्यों को उचित रूप में सम्पादित करने का यह अर्थ कदापि नहीं होता कि नगरपालिका द्वारा उसे वेतन प्रदान करने के बारे में कोई मान्य वायदा नहीं किया जाता।

नगरपालिका के वेतन को राज्य के प्रावधानों द्वारा भी निश्चित किया जा सकता है। वैसे सामान्य रूप से नगर परिषद अथवा व्यवस्थापिका निकाय को नगरपालिका अधिकारियों एवं कर्मचारियों को वेतन प्रदान करने की शक्तियां प्रदान की जाती हैं। यह शक्ति मात्र एक उपबन्ध के आधार पर ही प्रदान नहीं की जा सकती। यह प्राय. एक अध्यादेश का रूप ग्रहण कर लेती है जो कि एक व्यवस्थापन सम्बन्धी कार्य है। यद्यपि व्यवस्थापिका को प्रायः सभी नगरपालिका अधिकारियों का वेतन निश्चित करने की शक्ति सौंप दी जाती है किन्तु वे स्वयं का वेतन निश्चित नहीं कर सकते। यह व्यवस्था इसी आधार पर की जाती है कि कोई व्यक्ति अपने ही मामले में स्वयं न्यायाधीश नहीं बन सकता।

यहां एक प्रश्न यह किया जा सकता है कि किस प्रकार के अधिकारियों को यह वेतन प्रदान किया जावे—कानूनी अधिकारियों को अथवा वास्तविक अधिकारियों को। एक सामान्य नियम के अनुसार कानूनी अधिकारी को वेतन प्राप्त होना चाहिये तथा तथ्यगत अधिकारी इसे प्राप्त करने के लिये कदम नहीं उठा सकता। कई बार तथ्यगत अधिकारी को वेतन प्रदान कर दिया जाता है किन्तु ऐसे अवसरों पर कानूनी अधिकारी को यह अधिकार प्राप्त होता है कि वह नगर निगम के विरुद्ध न्यायिक कार्यवाही कर सके।

चार्टर एवं कानूनों द्वारा नगरपालिका के अधिकारियों को प्राय. इस बात के लिए मना कर दिया जाता है कि वे एक ही समय में दो कार्यालयों में कार्य न करें। एक नगरपालिका अधिकारी जैसे कि नगर परिषद का सदस्य,

उसी समय राज्य व्यवस्थापिका का सदस्य नहीं हो सकता और न ही वह राज्य के किसी अन्य पद को प्राप्त कर सकता है। वह विभिन्न नगरपालिकाओं में भी एक ही पद को या विभिन्न पदों को नहीं अपना सकता। यह प्रतिबंध प्रत्येक पद पर लागू होता है जिसे कि कानून द्वारा स्वीकार किया गया है। इस मान्यता के पीछे यह धारणा कार्य करती है कि जब व्यक्ति एक ही समय दो कार्यालयों में कार्य करेगा तो उसे दोनों स्थानों से वेतन प्रदान करने की आवश्यकता प्रतीत होगी। यद्यपि एक ही व्यक्ति को एक ही समय में दो लाभ के पदों पर नहीं रखा जा सकता किन्तु फिर भी यदि व्यक्ति को दो पदों में से, एक पद पर वेतन प्राप्त नहीं होता है तो वह दोनों पर कार्य कर सकता है। कई बार कानून द्वारा यह स्पष्ट कर दिया जाता है कि एक व्यक्ति दो या अधिक कार्यालयों में सेवा कर सकेगा और कुछ पदों पर कर्त्तव्यों को सम्पन्न करने के लिए वेतन प्राप्त कर सकेगा। एक ही समय में दो पदों पर कार्य न करने की स्थिति उस समय पैदा होती है जबकि व्यक्ति केवल एक ही पद पर कार्य करने की योग्यता रखता है। दूसरे शब्दों में यह कहा जा सकता है कि एक पद पर कार्य करते हुए भी वह अन्य पद को प्राप्त करने का प्रयास कर सकता है किन्तु जब वह इस प्रयास में सफल हो जाए तो उसे पूर्व पद छोड़ना पड़ेगा। यद्यपि ऐसा भी हो सकता है कि कानून द्वारा उसे उस समय तक के लिए दूसरे पद के हेतु अनुपयुक्त ठहरा दिया जाए जब तक कि वह एक पद पर कार्य कर रहा है, ऐसी स्थिति में दूसरे पद पर नियुक्त या निर्वाचित होने के लिए उसे स्वाभाविक रूप से पहले पद से त्याग-पत्र देना होगा।

एक व्यक्ति दो पदों पर कार्य करने के लिए इस हेतु अनुपयुक्त ठहराया जाता है कि वह शारीरिक शक्ति की सीमा को देखते हुए ऐसा नहीं कर सकता। उसके इन पदों के कर्त्तव्यों की सम्पन्नता के बीच विरोध भी उत्पन्न हो सकता है। नगरपालिका के विभिन्न पद परस्पर भिन्न प्रकृति के होते हैं। उनको एक दूसरे के लिए असामञ्जस्यपूर्ण इसलिए कहा जाता है कि वे अपनी प्रकृति से ऐसे होते हैं, अथवा उनके अधिकार, कर्त्तव्य एवं दायित्व उन्हें ऐसा बना देते हैं। इन पदों के उदाहरणस्वरूप राज्य के गवर्नर और नगर निगम के मेयर व पुलिस न्यायाधीश, नगर मार्शल और परिषद के सदस्य, एल्डरमैन तथा कांग्रेस का प्रतिनिधि आदि का नाम लिया जा सकता है।

कई बार नगर अधिकारियों से स्वामिभक्त पूर्ण कार्य संपादन के लिए बाण्ड भरा लिया जाता है जो राज्य के कानून इस बात की व्यवस्था करते हैं, वे प्रायः बाण्ड की शर्तों एवं मदों का भी उल्लेख कर देते हैं। बाण्ड व्यवस्था का अपना लाभ है। इसके द्वारा सरकारी इकाई की सरकारी कर्मचारी एवं अधिकारी द्वारा किए जाने वाले आर्थिक नुकसान से रक्षा की जाती है तथा इस बात की व्यवस्था की जाती है कि यह अधिकारी पूरी-पूरी स्वामिभक्ति के साथ अपने कर्त्तव्यों का पालन करेंगे। इस सम्बन्ध में यह उल्लेखनीय है कि दूसरे लक्ष्य को प्राप्त करना एक कठिन कार्य है; क्योंकि यह पता नहीं लगाया जा सकता कि

१०

सेवी-वर्ग का प्रबंध

(PERSONNEL MANAGEMENT)

नगरपालिका प्रशासन में सेवी-वर्ग का महत्व कम नहीं है जितना क राज्य स्तर पर एवं संघीय स्तर पर होता है। १९वीं शताब्दी के दौरान अधिकांश नगरों में सेवी-वर्ग से सम्बन्धित नीति पर लूट व्यवस्था का एक बहुत बड़ा प्रभाव था। इस प्रभाव को लोक-सेवाओं की परम्पराओं का एक अस्वस्थ प्रतीक माना जाता है जो कि धीरे-धीरे समाप्त किया जाने लगा। संयुक्त राज्य अमरीका मे नगर प्रशासन के क्षेत्र में सेवीवर्ग का महत्व कई एक तत्वों पर आधारित था। इसका पहला महत्वपूर्ण तत्व यह था कि नगरपालिका के कर्मचारियों पर खर्च किए जाने वाले कुल धन की मात्रा राज्य एवं राष्ट्रीय स्तर के कर्मचारियों पर खर्च किये जाने वाले धन की मात्रा से अधिक थी। उपनिवेशवादी काल में नगरों तथा बारोज में सेवी-वर्ग प्रशासन को एक छोटे स्तर पर केवल प्रारम्भ ही किया गया था, उसके बाद १९वीं शताब्दी में नगरपालिका स्तर पर सेवी-वर्ग का महत्व निरन्तर बढ़ता गया। पहले नागरिकों से बिना किसी प्रकार का वेतन प्रदान किए बाध्यकारी सेवा प्रदान करने के लिए कहा जाता था किन्तु धीरे-धीरे यह व्यवस्था समाप्त होने लगी और इसके स्थान पर विशेषीकृत पूर्ण समय कार्य करने वाले एवं वेतनभोगी नागरिक सेवकों को रखने का प्रचलन हुआ और *वे ही सरकारी कार्यों के वास्तविक सम्पन्नकर्ता बन गये।*

स्थानीय सरकार के क्षेत्र में कर्मचारियों के महत्वपूर्ण स्थान का अनुमान इस प्रकार लगाया जा सकता है कि उन पर व्यय किये जाने वाली राशि कितनी थी। कई एक विचारकों का यह कहना है कि सरकारी कार्यों पर किया जाने वाला व्यय कर्मचारियों को दिये गये वेतन का दोगुना होता था। वेतन आदि पर खर्च किया जाने वाला कुल धन सन् १९४० में ६ करोड़ डालर प्रति माह अनुमानित किया गया था। नागरिक सेवकों से सम्बन्धित प्रशासन का महत्व विभिन्न तत्वों पर आधारित था। लोक प्रशासन के विद्वानों के मतानुसार प्रशासन के विभिन्न पहलू परस्पर क्रिया प्रतिक्रिया करते हैं। उदाहरण के लिए सेवी-वर्ग का प्रशासन केवल तभी प्रभावशाली रूप से कार्य कर सकता है जबकि वित्तीय व्यवस्था अच्छी हो एवं आवश्यक सामग्री को पर्याप्त मात्रा में उपलब्ध कराया जाये। वर्तमान समय में सरकार ने बहुत कुछ वैज्ञानिक रूप धारण कर लिया है अतः सेवी-वर्ग

प्रशासन का महत्व भी अपेक्षाकृत बढ़ गया है। सम्पूर्ण संयुक्त राज्य में सरकारी सेवा के सेवी-वर्ग की पर्याप्तता पर विचार करके सन् १९३५ में अपना प्रतिवेदन प्रस्तुत करने वाली समिति ने यह बताया कि सरकार की सफलता एवं असफलता तथा इसके द्वारा प्रदान की जाने वाली सेवाओं का प्रकार अन्तिम विश्लेषण की दृष्टि से उन स्त्री-पुरुषों के चरित्र तथा सामर्थ्य पर निर्भर करता है जो कि इसमें कार्य करते हैं।[1] यह बहुत कुछ एक सर्वमान्य तथ्य है कि व्यक्ति यन्त्र की अपेक्षा अधिक महत्वपूर्ण होता है। कुछ विद्वान तो स्थानीय कर्मचारियों की महत्ता को देखते मात्र ही उसको स्थानीय सरकार का एक महत्वपूर्ण भाग मानने लगते हैं।

संयुक्त राज्य अमरीका में सेवी-वर्ग प्रबन्ध का इतिहास
(History of Personnel Management in U. S. A.)

संयुक्त राज्य अमरीका के नगरपालिका स्तर पर सेवी-वर्ग का प्रबन्ध अनेक सीढ़ियों से होता हुआ गुजरा है। इस विकास को अनेक बाहरी परिस्थितियों एवं आन्तरिक दबावों द्वारा प्रभावित किया गया। विचारकों ने सेवी-वर्ग प्रबन्ध के इस इतिहास को प्रमुख प्रवृत्तियों के आधार पर चार प्रमुख भागों में विभाजित किया है। ये चारों ही भाग बदलते हुए दृष्टिकोण को प्रदर्शित करते हैं। मैक्कार्कल (*Mac-Corkle*) ने इस काल के चार भागों का उल्लेख इस प्रकार किया है—योग्यता (Competence), लूट प्रणाली (Spoils), सुधार (Reforms) एवं नवीन सेवीवर्ग प्रशासन। *इस प्रकार के विभाजन को एक निश्चित काल प्रदान करना एक कठिन* कार्य है। यह निश्चित रूप से नहीं कहा जा सकता कि कौन सा भाग किस काल से प्रारम्भ होता है और कहाँ तक चलता है। फिर भी मोटे तौर पर यह कहा जाता है कि प्रथम काल १७८९ से १८२९ तक, दूसरा काल १८२९ से १८८३ तक, तृतीय काल १८८३ से १९२५ तक और चौथा काल १९३५ से प्रारम्भ हुआ है। सेवीवर्ग प्रशासन के अन्य विभाजन भी प्रस्तुत किये जा सकते हैं *किन्तु इनमें यही विभाजन अधिक स्पष्ट एवं सरल प्रतीत होता है।* नगरपालिका के सेवी-वर्ग के इतिहास को अन्य स्तरों के इतिहास से भिन्न नहीं किया जा सकता अतः यह स्वाभाविक है कि यह अध्ययन सामान्य रूप में ही किया जाये।

क्षमता का काल (The Period of Competence)—सन् १७८९ के बाद जो भी परिस्थितियाँ उत्पन्न हुई, उनमें सेवी-वर्ग के महत्व पर पर्याप्त प्रभाव डाला गया। इस विषय पर सरकारी अधिकारियों के बीच पर्याप्त मतभेद वर्तमान था। नई सरकार को सफल बनाने की दिशा में प्रत्येक सम्भव

1. "The success or failure of government, and the kind of service which it renders, will rest in the last analysis upon the capacity and character of the man and woman who constitute it...."

—Commission on Inquiry on Public Service Personnel Better Govt. Personnel, 1935, P. 15

प्रयास किया गया। उस काल में पदाधिकारियों को मुख्य रूप से उच्च वर्गों में छांटा जाता था और उनको या तो कम वेतन प्रदान किया अथवा किया ही नहीं जाता था। दूसरे शब्दों में सरकारी सेवा को एक प्रकार से नैतिक कर्त्तव्य के रूप में देखा जाता था अथवा उसे सम्पन्न लोगों का कर्त्तव्य समझा जाता था। पदों पर कार्य करने के बदले लोगों को सम्मान एवं नैतिक संतोष प्रदान किया जाता था। वाशिंगटन एवं उसके उत्तराधिकारियों ने पदाधिकारियों की नियुक्ति का मुख्य आधार अच्छी सेवा को प्रदान करने की योग्यता को बनाया। सामान्य रूप से इन्हीं मापदण्डों को सरकार के अन्य स्तरों पर भी प्रयुक्त किया गया। जैफरसन के राष्ट्रपतित्व काल के बाद राजनैतिक दलों के विकास ने नागरिक सेवाओं में पक्षपातपूर्ण प्रतिनिधित्व के प्रश्न को गम्भीर बना दिया।

लूट व्यवस्था (*Spoils System*)—लूट व्यवस्था जैसा कि मि० ब्रोमेज (Bromage) का कहना है कि नगरपालिका प्रशासन पर नियन्त्रण रखने वाले दल के लिए स्वामिभक्तपूर्ण सेवायें प्रदान करने के आधार पर सरकारी नियुक्ति का पुरस्कार है।[1] इस व्यवस्था के अन्तर्गत व्यक्तियों को दलीय स्वामिभक्ति, योगदान एवं सेवा के आधार पर भर्ती किया जाता है, कार्य सौंपा जाता है एवं उनको पदोन्नत किया जाता है। जब कोई पदाधिकारी चुनाव के समय दल को अपनी स्वामिभक्तिपूर्ण सेवा प्रदान नहीं कर पाता अथवा उसकी वित्तीय व्यवस्था में योगदान नहीं दे पाता तो उसे पद से हटा दिया जाता है। लूट व्यवस्था के आधीन जब कभी दलीय नियन्त्रण में परिवर्तन आता है तो उस दल के समर्थकों को भी कार्यालय से निकाल दिया जाता है। इस व्यवस्था में कर्मचारियों का कार्यकाल निश्चित नहीं रहता क्योंकि उनको कभी भी हटाया जा सकता है। ऐसी स्थिति में कार्य-कुशलता नहीं बढ़ पाती। जब दलीय आधार पर भर्तियां की जाती हैं तो लोक सेवा का स्तर नहीं बढ़ पाता।

लूट व्यवस्था के आधीन सरकारी पदों पर जो नियुक्तियां की जाती थीं उनमें यद्यपि राजनैतिक प्रयासों एवं उपायों को पर्याप्त महत्व प्रदान किया जाता था किन्तु इसके अतिरिक्त अन्य तत्व भी थे। उदाहरण के लिए पारिवारिक सम्पर्क, मित्रता आदि भी कई बार प्रेरक शक्तियों का कार्य करते हैं। सेवीवर्ग के प्रशासन में ये सभी विकास अतार्किक नहीं थे। ये एक प्रकार से उसी सिद्धान्त में अन्तर्निहित थे जो कि अमरीका के राजनैतिक नेताओं ने बहुत पहले ही स्वीकार कर लिए थे। जैफरसन ने इस बात का पर्याप्त समर्थन किया कि सरकारी कार्यों में जनता को प्रत्यक्ष रूप से भाग लेना चाहिए ताकि प्रजातन्त्र में प्रशिक्षण प्रदान किया जा सके। इसके अतिरिक्त लम्बे कार्यकाल के परिणामस्वरूप तानाशाही का डर भी पर्याप्त बढ़ जाता है। लूट व्यवस्था के आधीन जो कार्यकाल बनाया गया वह इन सिद्धान्तों से

---

1. "The spoils system is the award of public employment on *the basis of faithful service to the party in control of Municipal Administration.*"

—*A. W. Bromage*, op. cit., P. 335.

असामान्य नहीं था। लूट व्यवस्था का समर्थन उस समय में अपनी जड़ें रखता है जब कि संयुक्त राज्य अमरीका की प्रकृति मुख्य रूप से देहाती एवं कृषक थी। उस समय की स्थिति को देखते हुए जैक्सन का यह कहना गलत नहीं था कि सरकार के कार्य इतने सरल हैं कि उनको सामान्य योग्यता वाला कोई भी व्यक्ति सम्पन्न कर सकता है। इस प्रकार उस समय प्रचलित लूट व्यवस्था, समय के अनुकूल थी, राजनैतिक विचारधारा के अनुकूल थी तथा परिस्थितियों के अनुरूप थी; किन्तु आज की बदली हुई परिस्थितियों एवं दशाओं ने इस व्यवस्था की उपयुक्तता समाप्त हो गई है। १६वीं शताब्दी में लोक सेवा से सम्बन्धित जिन विचारों को उपयुक्त एवं महत्वपूर्ण समझा जाता था अब उन्हें निराधार माना जाने लगा। वे अब झूठे तथा हानिकारक समझे जाने लगे। लोक सेवा सेवी वर्ग पर जांच आयोग ने जिन विचारों को असत्य सिद्ध किया, वे थे—सरकारी पद सत्ताधारी राजनैतिक दल की सम्पत्ति है, सरकारी कार्य स्पष्ट एवं सरल होते हैं सरकारी कार्य दान की एक वस्तु है *तथा सम्बद्ध कार्यपाल एवं तानाशाही के बीच सम्बन्ध* है आदि-आदि।

लूट व्यवस्था की प्रणाली के दौरान नगरपालिकाओं की जो व्यवस्था रही वह पर्याप्त मनोरंजक थी। सन् १८२१ में केवल कुछ ही बड़े नगर वर्तमान थे किन्तु जहां भी वे स्थित थे वहीं लूट व्यवस्था कार्य कर रही थी। राज्य एवं संघीय स्तर के राजनैतिक दलों ने स्थानीय स्तर पर सरकारी पदों को पुरस्कार स्वरूप बांटने में अपनी शक्ति, प्रभाव एवं नियन्त्रण का प्रयोग किया। *उस काल में लूट व्यवस्था का इतना अधिक प्रभाव था कि केवल कुछ* लोग ही ऐसे क्रान्तिकारी सुझाव देने का साहस करते थे कि सरकार के कार्य का जनता के लाभ के लिए संचालित किया जाना चाहिए तथा राजनैतिक दल के संगठन को शक्तिशाली बनाने के पीछे लोक हित को नहीं भुलाया जाना चाहिए किन्तु धीरे-धीरे जनता की भावनाओं में परिवर्तन आये। वर्तमान समय में लूट प्रणाली को एक दाग समझा जाता है जिसे समाप्त किया जाना चाहिए। आज राज्य एवं स्थानीय सरकार में विकास करने के लिए व्यावहारिक रूप से जो भी कार्यक्रम अपनाया जाता है उसमें नागरिक सेवा से सम्बन्धित सुधारों को एक महत्वपूर्ण स्थान प्रदान किया जाता है। *वैसे वर्तमान काल में भी लूट व्यवस्था के अवशेष हमारे सामने हैं* और आज भी हजारों सरकारी कर्मचारियों का उनकी विशेष योग्यता एवं उपयुक्तता के आधार पर नहीं वरन् किन्हीं अन्य कारणों से नियुक्त किया जाता है। निश्चय ही प्रशासन को राजनीति का अधीनस्थ बना दिया गया है। कुछ तकनीकी पदों को तकनीकी रूप से प्रशिक्षित विशेषज्ञों का सौंप दिया गया है क्योंकि सरकार आज इतनी विशेषज्ञतापूर्ण बन गई है कि गैर विशेषज्ञ लोग उस समय तक इसका नियन्त्रण नहीं कर सकते जब तक उनको विशेषज्ञों द्वारा सहायता *प्रदान न की जावे। इतने पर भी अनेक व्यावसायिक प्रशासक व्यावसायिक* राजनीतिज्ञों से आदेश प्राप्त करते हैं और उन्हीं के आधार पर अपने अधी-*नस्थों का चयन करते हैं।*

सुधारों का काल [The Period of Reforms]—ज्यों-ज्यों सरकार की क्रियायें बढ़ती चली गयीं तथा सरकारी यन्त्र अधिकाधिक जटिल बनता

चला गया त्यों-त्यों लूट व्यवस्था अधिकाधिक गम्भीर होती चली गई। इस सब के परिणामस्वरूप अकार्य कुशलता बढ़ी, बेईमानी तथा भ्रष्टाचार का प्रभाव अधिक हुआ। इसके परिणामस्वरूप प्रतिक्रिया सामने आई। सरकारी अधिकारियों की नियुक्ति की व्यवस्था में योग्यता प्रणाली पर जोर दिया जाने लगा। राष्ट्रीय एवं राज्य स्तर पर लूट व्यवस्था का तिरस्कार किया जाने लगा और उसके स्थान पर शिक्षा, योग्यता, विशेषज्ञता एवं अनुभव आदि को महत्व प्रदान किया जाने लगा। इस नये आन्दोलन के प्रभाव से शहर भी अछूते न रह सके और वहाँ भी लूट व्यवस्था के विरुद्ध प्रतिक्रियायें सामने आई।

योग्यता व्यवस्था के मित्रों एवं सहयोगियों की प्रथम विजय वह थी जबकि सन् १८८३ में कांग्रेस ने एक अधिनियम पास किया जिसके अनुसार कुछ संघीय अधिकारियों का चयन प्रतियोगी परीक्षाओं के आधार पर किया जाना था। यह कानून अपर्याप्त था क्योंकि यह संघीय सरकार के कर्मचारियों के केवल एक छोटे प्रतिशत पर ही लागू होता था। इतने पर भी इस आन्दोलन का महत्व सुदूरगामी था।

सेवी वर्ग की व्यवस्था में सुधार किया जाने वाला आन्दोलन नैतिक एवं प्रतिरोधात्मक था। इसमें अपनाई गई प्रक्रियायें मुख्य रूप से निषेधात्मक थीं। सरकारी धन एवं साधनों के अपव्यय को अत्यन्त खतरनाक माना गया। यहाँ कर्मचारी राजनीतिज्ञों की दया पर निर्भर बन जाता था। सेवीवर्ग में सुधार का मुख्य आधार कर्मचारियों की एक बड़ी संख्या को राजनैतिक दादाओं के प्रभाव से बचाना था। इसका तात्कालिक लक्ष्य एक समर्थ एवं योग्य सेवी वर्ग प्राप्त करना नहीं था। सुधार के इस काल में जिन विभिन्न बातों पर जोर दिया गया वे थीं—प्रथम, ऐसे अभिकरणों की स्थापना की जाये जो निगमित विभागों से स्वतन्त्र हों तथा जो योग्यता के आधार पर प्रार्थना पत्रों पर विचार करें, योग्यतम प्रार्थियों के नामों की सिफारिश करें। इस प्रमाणित सूची में से नियुक्तियां की जायें। कर्मचारी को यह विश्वास दिलाया जाये कि वह अपने सद्व्यवहार पर्यन्त पद पर कार्य करता रहेगा।

एक सुव्यवस्थित सेवी वर्ग नीति की प्रमुख विशेषता योग्यता व्यवस्था को माना जाता है। प्रारम्भ में योग्यता व्यवस्था को व्यावहारिक बनाने के लिए जो नागरिक सेवा आयोग कार्य करते थे, वे निषेधात्मक एवं विधेयात्मक दोनों ही रूपों में अपने लक्ष्यों को प्राप्त करने का प्रयास करते थे; किन्तु आज सेवीवर्ग के प्रबन्ध में विधायी विशेषताओं की ओर अधिक ध्यान दिया जाता है उदाहरण के लिए वर्गीकरण एवं वेतन से सम्बन्धित योजनायें, सेवाकालीन प्रशिक्षण, कर्मचारियों का मूल्यांकन, पदोन्नति की व्यवस्थित योजनायें तथा सेवा निवृति की पर्याप्त व्यवस्था आदि। सेवी वर्ग के प्रबन्ध पर अधिक जोर दिये जाने के परिणामस्वरूप यह तर्क दिया जाने लगा कि सेवी वर्ग संचालक को नगरपालिका की मुख्य कार्यपालिका के लिए एक सहायक अभिकरण के रूप में कार्य करना चाहिए। सेवी वर्ग के प्रबन्ध को शीर्ष के प्रबन्ध का एक प्रमुख औजार होना चाहिए। शक्तिशाली मेयर व्यवस्था एवं परिषद प्रबन्धक

योजना के विकास ने तर्क के इस रूप को प्रोत्साहित किया। सेवी वर्ग से सम्बन्धित अनेक विद्वानों का यह मत है कि कार्यपालिका सचिव एवं मुख्य परीक्षक के माध्यम से कार्य करने वाला एक स्वतन्त्र अथवा अर्ध स्वतन्त्र नागरिक सेवा आयोग असामयिक चीज बन चुका है। ये विचारक सेवी वर्ग संचालक की सिफारिश करते हैं जो कि मुख्य कार्यपालिका के प्रति उत्तरदायी हो। इसके अतिरिक्त एक परामर्शदाता सेवी वर्ग मण्डल भी हो जो कि नियम बनाने तथा अपील सुनने जैसे विषयों में कार्य करे।

नवीन सेवीवर्ग प्रशासन (New Personnel Administration) ;— प्रथम विश्व युद्ध के कारण लोक प्रशासन के विकास की गति अवरुद्ध हो गई थी। सन् १६२० के बाद ही सेवीवर्ग प्रशासन अपने पूर्ण रूप में आया। इस समय तक सुधार आन्दोलनों के प्रारम्भिक लक्ष्यों को जनता जान चुकी थी तथा नगर के अधिकारी भी उनके महत्व को स्वीकार कर चुके थे। यद्यपि कुछ राजधानी नगरों में अभी तक इसका पर्याप्त प्रभाव था। धीरे-धीरे यह समझा जाने लगा कि केवल सुधार ही पर्याप्त नहीं है इसलिए सम्पूर्ण लोक प्रशासन के क्षेत्र में अधिक विधायी दृष्टिकोण पनपने लगा। सरकार के कार्य जब पर्याप्त तकनीकी प्रकृति के हो गये तो यह स्पष्ट हो गया कि यदि जनता अपने व्यय का पर्याप्त उपयोग करना चाहती है तो उसे चाहिए कि सर्वाधिक योग्य अधिकारियों का चयन करे। साथ ही वह उनकी योग्यताओं का पूरा-पूरा उपयोग करने का प्रयास करे। धीरे-धीरे निम्न स्तर के कर्मचारियों द्वारा योग्यता व्यवस्था को प्रोत्साहित करने के लिए संगठित रूप से प्रयास किया जाने लगा।

नागरिक सेवा कानून (The Civil Service Laws) :— सन् १८८३ का संघीय अधिनियम पास हो जाने के बाद न्यूयार्क राज्य में नागरिक सेवा आयोग की स्थापना की गई। इसे यह शक्ति प्रदान की गई कि राज्य की सेवा के लिए परीक्षाओं की तैयारी एवं प्रशासन कर सके। १८८३ में मैसाचूसट्स ने भी इसका अनुगमन किया। राज्य सरकार के स्तर पर अनेक वर्षों तक ये दो राज्य ही योग्यता व्यवस्था के एक मात्र उदाहरण बने रहे। अन्य राज्यों में अभी भी योग्यता व्यवस्था का प्रभाव था। बीसवीं शताब्दी के प्रारम्भ होते ही नागरिक सेवा के सुधारों में एक नये युग का प्रारम्भ हुआ। अनेक राज्यों में नागरिक सेवा आयोग स्थापित किये गये। सन् १६४६ के लगभग पच्चीस राज्यों ने अपने सभी कर्मचारियों की नियुक्ति के लिए योग्यता व्यवस्था को आधार बनाया। अन्य २३ राज्यों में कुछ विभागों के कार्यकर्त्ताओं की नियुक्ति के सम्बन्ध में नागरिक सेवा कानून बनाये गये। सन् १८८४ में न्यूयार्क राज्य की व्यवस्थापिका ने एक नया कानून पास किया जिसके आधार पर नगर के सभी कर्मचारियों को औपचारिक परीक्षाओं के आधार पर नियुक्त किया जा सके। कुछ समय बाद संयुक्त राज्य अमरीका के प्रायः सभी बड़े नगरों में नागरिक सेवा आयोग स्थापित कर दिये गये। योग्यता सिद्धान्त को अपनाने में काउन्टी सरकार ने पर्याप्त अरुचि प्रदर्शित की।

जिन राज्यों एवं नगरों में योग्यता व्यवस्था को अपनाया गया वहाँ यह सिद्धान्त केवल नाम के लिए ही अपनाया गया था। नागरिक सेवा कानून

के अन्तर्गत अनेक प्रकार से हस्तक्षेप किया गया। बिना परीक्षा लिए भी अस्थायी नियुक्तियां की जा सकती थीं। इन नियुक्तियों में राजनैतिक पक्षपात को पूरी तरह से प्रयुक्त किया जाता था। जिन कर्मचारियों का अस्थायी रूप से नियुक्त किया जाता था वे ही कुछ समय बाद स्थायी बन जाते थे। दूसरी ओर जिन राज्यों में किसी प्रकार के नागरिक सेवा कानून नहीं थे वे धीरे-धीरे ऐसी परम्परायें विकसित करने लगे जो कि योग्यता के आधार पर नियुक्ति करने की व्यवस्था करते थे।

संयुक्त राज्य अमरीका के नगरों में नागरिक सेवा से सम्बन्ध रखने वाले कानूनों में कई एक विषयों पर विचार किया गया था। प्रथम, यह बताया गया कि तीन सदस्यों का एक आयोग बनाया जाये। इस आयोग के अधिक से अधिक दो सदस्य ही एक राजनैतिक दल के सदस्य हो सकते थे। यह आयोग एक वैतनिक सचिव अथवा मुख्य परीक्षक की नियुक्ति करेगा तथा यह वर्गीकृत सेवा के लिए नियम बनायेगा। दूसरे, नगरपालिका की वर्गीकृत सेवा को पारिभाषित करते हुए यह बताया गया है कि इसमें कुछ अपवादों को छोड़कर समस्त अधिकारी एवं कर्मचारी आयेंगे। ये अपवाद हैं—निर्वाचित अधिकारी, नियुक्त न्यायाधीश एवं मण्डलों के सदस्य आदि, मुख्य प्रशासकीय विभागों के नियुक्त अधिकारी, अधीक्षक, पर्यवेक्षणकर्त्ता, स्कूलों के प्रिंसीपल तथा अध्यापक, पुस्तकालय अध्यक्ष एवं महत्वपूर्ण कार्यालयों के विश्वसनीय सचिव आदि। तीसरे आयोग को यह शक्तियां सौंपी गईं कि वह वर्गीकृत सेवाओं का आगे भी वर्गीकरण कर सके तथा प्रार्थियों के लिए प्रतियोगी परीक्षाओं का प्रबन्धक कर सके। यह बिना परीक्षा के ही मजदूरों की नियुक्ति कर सकता था। यह परीक्षा में उत्तीर्ण उम्मीदवारों के नाम की सूची तैयार करता था। यह अस्थायी पदों पर नियुक्तियों को नियमित करता था, स्थानान्तरणों को नियन्त्रित करता था कर्मचारियों की पदविमुक्ति आदि को भी नियमित करता था। चौथे, एक वेतन योजना तथा सेवा निवृत्ति व्यवस्था की रूपरेखा खींची गई तथा इसके विस्तारों पर विचार करने का कार्य नगर परिषद अथवा सेवा निवृत्ति मण्डल को सौंप दिया गया। पांचवें, प्रारम्भ में छः माह की नियुक्ति के लिए प्रावधान बनाये गये तथा यह सोचा गया कि यदि इस काल में कर्मचारियों को हटाया नहीं गया तो वे अनिश्चित काल के लिए नियुक्त कर दिये जायेंगे। छठे, वर्गीकृत सेवा के अन्तर्गत आने वाले कर्मचारियों के सम्बन्ध में किसी प्रकार का पक्षपात नहीं बरता जाना चाहिए। इस प्रकार नागरिक सेवा कानूनों द्वारा अनेक प्रकार के प्रावधान किये गये ताकि लोक सेवा को लूट व्यवस्था से उत्पन्न सभी दोषों से बचाया जा सके। इनमें से अधिकांश प्रावधान तो अत्यन्त मौलिक हैं। कर्मचारियों का कार्यकाल बढ़ाना तथा अच्छे व्यवहार तक का करना इन कानूनों का एक लक्ष्य था।

नागरिक सेवा एवं योग्यता व्यवस्था के बीच परस्पर सम्बन्ध की उपयोगिता पर जोर दिया जाता है किन्तु यहां यह बात ध्यान रखने योग्य है कि नागरिक सेवा का अर्थ केवल योग्यता व्यवस्था ही नहीं है जो कि लूट प्रणाली से विपरीत हो। 'नागरिक सेवा' पद का व्यापक रूप से जो गलत प्रयोग किया जाता है वह कई प्रकार से भ्रम पैदा करने का कारण बनता है।

संयुक्त राज्य अमरीका में योग्यता व्यवस्था को जिस रूप में अपनाया जाता है उसका एक मात्र लक्ष्य यह है कि लोगों को नागरिक सेवा में लिया जाये और उनकी लूट प्रणाली के विरुद्ध रक्षा की जाये। दूसरी ओर एक नगर की नागरिक सेवा में वे सभी अधिकारी एवं कर्मचारी आते हैं जो कि स्टाफ के भाग हैं। इसमें कुछ एक अपवादों को छोड़ दिया जाता है। इस प्रकार विभागीय अध्यक्ष से लेकर छोटे से कर्मचारी या सेवक तक सभी नगरपालिका का नागरिक सेवा में आते हैं। इस प्रकार नगरपालिका की नागरिक सेवा पर विचार करने का अर्थ होता है नगरपालिका सरकार के सेवी वर्ग पर विचार करना।

जब नागरिक सेवा में युद्ध पीड़ितों के लिए विशेष प्रावधान बनाये गये तो कार्यकुशल कर्मचारियों का चयन करना एवं बनाये रखना मुश्किल बन गया। कुछ राज्यों ने बीसवीं शताब्दी के प्रारम्भ में ही इस प्रकार के व्यवस्थापन को प्रारम्भ कर दिया किन्तु प्रथम विश्व युद्ध के बाद ही यह प्रवृत्ति जोर पकड़ने लगी। द्वितीय विश्व युद्ध ने पीड़ितों की संख्या को बढ़ा कर इस समस्या को और भी जटिल कर दिया। अधिकांश स्थानीय सरकारों ने *युद्ध पीड़ितों के साथ अनेक प्रकार से पक्षपात किया जाता है।*

जो लोग युद्ध पीड़ितों आदि को प्राथमिकता देने का समर्थन करते हैं वे दूसरे रूप में योग्यता व्यवस्था का विरोध करते हैं। वे लोक सेवा को पहले सम्पन्न की गई सेवाओं के पुरस्कार के रूप में मानते हैं। इस रूप में वे प्रायः ऐसे ही तर्क प्रदान करते हैं जो कि व्यावसायिक राजनीतिज्ञ द्वारा प्रदान किये *जाते हैं। इस दृष्टिकोण के समर्थक लोग व्यक्तियों को लोक सेवा में* इसलिए नहीं लेना चाहते कि उनमें प्रशिक्षण, अनुभव कुशलता एवं योग्यतायें हैं वरन् केवल इसलिए कि उन्होंने युद्धकाल में सेवा प्रदान की है। इस प्रक्रिया के परिणामस्वरूप लोक प्रशासन में कार्यकुशलता की कमी हो जाती है।

सेवीवर्ग के प्रशासन की समस्यायें

(Problems of Personnel Administration)

लोक प्रशासन में सेवीवर्ग का एक महत्वपूर्ण स्थान होता है। सेवीवर्ग के द्वारा ही प्रशासन की नीतियां एवं क्रियाओं को संचालित किया जाता है। सेवी वर्ग की विभिन्न समस्यायें लोक प्रशासन के क्षेत्र का एक उल्लेखनीय विषय होता है। लोक सेवाओं के प्रति वर्तमान दृष्टिकोण यह है कि सर्वश्रेष्ठ व्यक्तियों को कैसे प्राप्त किया जाये। इन व्यक्तियों की सेवाओं को सर्वश्रेष्ठ रूप में किस प्रकार प्राप्त किया जाय, इस प्रकार के दृष्टिकोण के परिणाम प्रायः स्पष्ट होते हैं और अत्यन्त सरल होते हैं। प्रायः यह कहा जाता है कि जनता सरकारी अधिकारियों एवं विद्यार्थियों को अपना मस्तिष्क हमेशा खुला रखना चाहिए ताकि परम्पराएं नगर अधिकारियों का अधिक से अधिक लाभ उठाने में सुधार न करने के लिए उनको अन्धा बना दें।

सेवीवर्ग के प्रशासन के सम्बन्ध में अनेक महत्वपूर्ण समस्याएं उठती हैं। इनमें प्रथम समस्या यह है कि एक ऐसे अभिकरण का संगठन करना होता है जो कि सेवीवर्ग के कार्यों का संपादन कर सके। यहां यह पूछा जा सकता है कि नीति से संबंधित मूल प्रश्नों पर कौन निर्णय लेगा, प्रचलित

प्रशासन का संचालन कौन करेगा, क्या इस कार्य को करने के लिए एक व्यक्ति को नियुक्त किया जाए अथवा तीन या पांच व्यक्तियों को यह सौंपा जाए। इस अभिकरण का नगर परिषद् एवं मुख्य नगर प्रशासक के साथ क्या संबंध हो, यह सभी संगठन से सम्बन्धित प्रश्न हैं। जब अभिकरण की स्थापना कर दी जाती है तो इसको उच्च योग्यताओं वाले नागरिक सेवकों की सेवाओं के लिए उत्तरदायी बनाया जाता है। इस प्रकार एक दूसरी समस्या उठ खड़ी होती है कि यह अभिकरण सर्वश्रेष्ठ व्यक्तियों का चयन किस प्रकार करे। यह अभिकरण प्रार्थियों की तुलनात्मक योग्यताओं का निर्णय किस प्रकार करे तथा विकास के लिए उनकी सामर्थ्यों पर किस प्रकार निर्णय ले।

कई बार एक महत्वपूर्ण पद के लिए केवल थोड़े से ही प्रार्थी आते हैं जबकि एक निम्न श्रेणी के पद के लिए अनेक प्रार्थी एकत्रित हो जाते हैं। यह दोनों स्थितियां चयन की समस्या को अत्यन्त गम्भीर बना देती हैं। भरती एवं परीक्षा की समस्या अत्यन्त महत्वपूर्ण समझी जाती है। सेवीवर्ग की तीसरी समस्या का संबंध इस बात से है कि विभिन्न पदों पर रहने वाले व्यक्तियों के प्रशिक्षणात्मक स्तर को किस प्रकार उच्च किया जाय और किस सीमा तक एक अभिकरण को नए कर्मचारियों को एवं महत्वाकांक्षी पुराने कर्मचारियों को विशेषीकृत प्रशिक्षण प्रदान करना चाहिए। वर्तमान समय में शिक्षा एवं प्रशिक्षण से सम्बन्धित समस्याओं को अत्यन्त महत्वपूर्ण समझा जाता है और कभी-कभी ये पूर्व-वर्णित समस्याओं से भी अधिक महत्वपूर्ण बन जाती हैं। कोई भी सेवीवर्ग सम्बन्धी अभिकरण इन समस्याओं की अवहेलना नहीं कर सकता। उसे इस पर निर्णय लेना ही होता है। सेवीवर्ग से सम्बन्धित चौथी समस्या यह है कि उच्च पदों के लिए पदोन्नति करने के हेतु श्रेष्ठ कर्मचारियों को किस प्रकार चुना जाय। संगठन में अकार्यकुशलता के परिणामस्वरूप सम्बन्धित कर्मचारियों को क्या दंड दिया जाय तथा कार्यकुशलता एवं अकार्यकुशलता का निर्णय किस प्रकार किया जाए यह समस्या भी अत्यन्त महत्वपूर्ण होती है।

मजदूरों में अनुशासन की व्यवस्था करना भी एक समस्या होती है। पदोन्नति सम्बन्धी नीतियां, सेवा का मूल्यांकन एवं अनुशासन आदि परस्पर सम्बन्धित हैं यद्यपि ये सभी एक ही नहीं हैं। यह कहा जाता है कि नगर को अपने कार्यकर्त्ताओं के साथ व्यवहार करते, न्यायोचित एवं प्रजातान्त्रात्मक रूप से विचार करना चाहिए। नगर को चाहिए कि वह वेतन का न्यायोचित स्तर बनाए और किए गए कार्य और प्राप्त किए गए वेतन के बीच एक समानतापूर्ण सम्बन्ध स्थापित करे। इस सब कार्य को करने के लिए सभी अधिकारियों को प्रत्येक स्थिति की विशेषताओं से परिचित रहना चाहिए। फिर भी यह एक जटिल प्रश्न है कि तथ्यों को कैसे प्राप्त किया जाएगा। सेवी वर्ग प्रशासन के विशेषज्ञ इन समस्याओं को सुलझाने के लिए स्थिति वर्गीकरण एवं मुआवजे की नीति अपनाते हैं।

सेवीवर्ग से सम्बन्धित पांचवीं समस्या कर्मचारियों को उनकी सेवा के अनुसार अलग-अलग करने अर्थात् स्थिति वर्गीकरण करने से संबंधित होती

है। एक अन्य समस्या का सम्बन्ध वृद्ध एवं असमर्थ कर्मचारियों से रहता है जो कि महत्वपूर्ण पदों पर रहते हुए भी उम्र के कारण अथवा अन्य किसी शारीरिक अभाव के कारण उपयुक्त सेवा सम्पन्न नहीं कर पाते। यही कारण है कि इन दिनों व्यक्तिगत एवं सरकारी अभिकरणों पर सामाजिक उत्तर-दायित्व डाल दिए गए हैं। सेवा निवृत्ति एवं पेंशन आदि विषयों का स्थानीय सरकार से बहुत अधिक सम्बन्ध रहता है और इसके कारण कई एक कठिन समस्याएं पैदा होती हैं। ये समस्याएं आर्थिक दृष्टि से भी पर्याप्त महत्व-पूर्ण होती हैं। कर्मचारियों के कल्याण से सम्बन्धित प्रश्नों पर भी विचार करना होता है। इसके लिए यह स्पष्ट रूप से व्यवस्था करनी होती है कि बीमारी में कितनी छुट्टियां प्रदान की जाएंगी तथा क्या अन्य सहायता प्रदान की जाएगी, इस काल में कर्मचारी की आय कितनी रहेगी आदि बातों पर निर्णय किया जाना भी जरूरी है। जब से मजदूरों एवं कर्मचारियों के संगठन बनने लगे हैं तब से सरकार को भी लोक सेवकों के संगठन के प्रश्न का सामना करना होता है। ये स्थानीय सरकार के सामने एक जटिल प्रश्न प्रस्तुत करते हैं कि इस प्रकार के कर्मचारियों के संगठन के प्रति उसे क्या दृष्टिकोण अपनाना चाहिए। किस सीमा तक उनको प्रोत्साहित, निरुत्साहित एवं प्रभावित करना चाहिए। नगर प्रशासकों द्वारा इन विभिन्न समस्याओं पर विचार किया जाता है और जिन समस्याओं को सुलझाने के लिए मार्ग उपलब्ध नहीं हैं, उनके लिए नए रास्ता की तलाश की जाती है।

नागरिक सेवा आयोग

(The Civil Service Commission)

कई एक नगरों में स्वयं के 'सेवीवर्ग अभिकरण होते हैं। वर्तमान समय में इस बात की आवश्यकता निरन्तर महसूस की जा रही है कि कोई ऐसा अभिकरण होना चाहिए जिसे कि प्रशासकीय विभाग द्वारा स्वीकृत की गई नीतियों को क्रियान्वित करने के लिए उत्तरदायी ठहराया जा सके तथा विभा-गीय अध्यक्षों को यह एक दूसरे के नजदीक ला सके ताकि सेवीवर्ग के क्षेत्र में उनकी क्रियाओं को समन्वित किया जा सके। इस प्रकार का अभिकरण स्थापित करते समय प्रशासकीय विभाग को कई एक महत्वपूर्ण प्रश्नों का जवाब देना होता है। केवल यही पर्याप्त नहीं है कि सेवीवर्ग के कार्यालय की बनावट को स्पष्ट किया जाए। वरन् यह भी जरूरी है कि परिषद के साथ, मुख्य कार्यपालिका के साथ एवं अन्य नगरपालिका के साथ इसके सम्बन्धों को स्पष्ट किया जाए। इसके अतिरिक्त प्रभावित कर्मचारियों की दृष्टि से एवं सम्पन्न किए जाने वाले कार्यों की दृष्टि से भी सेवी-वर्ग अभिकरण के कार्य क्षेत्र का निर्धारण करना होता है।

नगरपालिका के सेवी–वर्ग की व्यवस्था का कानूनी आधार प्रायः राज्य के संविधान एवं कानूनों द्वारा तय किया जाता है। कुछ राज्यों में नगरों को सेवी–वर्ग से सम्बन्धित स्वतन्त्र शक्तियां प्रदान नहीं की जाती पर वे इस दृष्टि से निरन्तर व्यवस्थापिका के कानूनों पर आश्रित रहते हैं। होमरूल वाले नगरों में उनकी स्वेच्छा से योग्यता व्यवस्था को चार्टर में स्थान दिया जाता है। दूसरे नगरों में सेवी–वर्ग अभिकरण एक अध्यादेश द्वारा स्थापित

किया जा सकता है। अन्य राज्यों में योग्यता व्यवस्था बिना किसी औपचारिक प्रक्रिया के ही प्रभावशील हो सकती है। अध्यादेश द्वारा जो व्यवस्था स्थापित की जाती है वह चार्टर द्वारा स्थापित व्यवस्था की अपेक्षा अधिक लोचशील होती है किन्तु इस व्यवस्था में परिषद द्वारा इस रूप में प्रभाव डाला जा सकता है जो कि योग्यता के सिद्धान्तों के अनुरूप नहीं है। एक सेवीवर्ग अभिकरण की स्थापना से सम्बन्धित महत्वपूर्ण प्रश्न अपने अधिकार क्षेत्र में कर्मचारियों, अधिकारियों एवं विभागों पर विचार करता है। जिन पदों को केन्द्रीय कार्यालयों के अधिकार क्षेत्र में रखा जाता है उन्हें वर्गीकृत सेवा कहा जाता है। वर्तमान प्रवृत्ति के अनुसार योग्यता व्यवस्था को ऊपर, नीचे और बाहर तीनों ही दिशाओं में सचालित करने का समर्थन किया जाता है। ऊपर की ओर प्रसार का जो वर्तमान आन्दोलन है उसके अनुसार योग्यता व्यवस्था में विभागीय अध्यक्षों को भी समाहित कर लिया जाता है। कुछ लेखकों का यह सुझाव है कि नगर प्रबन्धकों को भी शीघ्र ही वर्गीकृत सेवा में रख देना चाहिए। अधिकार क्षेत्र के अतिरिक्त केन्द्रीय अभिकरण के सम्बन्ध में एक अन्य प्रश्न यह उठता है कि इसे क्या कार्य सम्पन्न करने चाहिए। परम्परागत रूप से नागरिक सेवा आयोग के कार्य हैं—परीक्षाओं की तैयारी एवं प्रशासन, वर्गीकृत सेवा के लिए नियमों एवं विनियमों की स्थापना तथा पद निलम्बित किए गए अथवा अन्य अनुशासनात्मक कार्यवाही किए अधिकारियों की अपीलों पर अन्तिम निर्णय लेना। वर्तमान समय में अधिकांश अभिकरणों ने अपने इस कार्य क्षेत्र में विकास कर लिया है।

जहां कहीं एक नगर द्वारा अपना प्रशासकीय अभिकरण सगठित किया जाता है वहां वह राज्य के कानूनों या चार्टर के प्रावधानों के अनुकूल कार्य करता है। मिनेसोटा राज्य में यह व्यवस्था है कि वहाँ पचास हजार से अधिक जनसंख्या वाले प्रत्येक नगर में एक नागरिक सेवा आयोग होता है। होमरूल वाले अधिकांश राज्यों में नगर चार्टरों में ऐसे प्रभाग होते हैं जो सेवीवर्ग अभिकरण के सगठन तथा उसकी शक्तियों के कार्य क्षेत्र का निर्णय करते है। जब संयुक्त राष्ट्र अमेरिका के नगरों में सेवीवर्ग व्यवस्था को लागू किया गया तब संघीय सरकार को एक आदर्श माना गया। कुछ नगरों के नागरिक सेवा आयोग अपने आपको योग्यता व्यवस्था के नियमों से अलग रखते हैं। प्रमुखों एवं सचिवों से नीचे की नियुक्तियां सामान्य रूप से प्रतियोगी परीक्षाओं द्वारा की जाती है। जहां नागरिक सेवा आयोग को स्वतन्त्रता प्रदान की जाती है वहां मेयर अथवा नगर प्रबंधक को स्वेच्छा से किसी व्यक्ति को पद प्रदान करने का अवसर नहीं मिलता और इस प्रकार वह अपने आपको सेवीवर्ग का यन्त्र नहीं बनाता। ऐसी स्थिति में कोई राजनैतिक दल भी अपने स्वामिभक्त सदस्यों की नियुक्ति के लिए आयोग पर दबाव नहीं डाल सकता।

नागरिक सेवा आयोग का संगठन
(The Organization of Civil Service Commission)

सेवीवर्ग अभिकरण के अधिकार क्षेत्र को निर्धारित करने के बाद इस बात पर विचार किया जाना जरूरी हो जाता है कि इसका रूप और

यह आशा की गई कि नागरिक सेवा में व्याप्त इन बुराइयों को दूर किया जा सकेगा। इस सम्पूर्ण बनावट का आधार प्रशासन के प्रति अविश्वास था। प्रायः ऐसे भी अवसर पैदा हो जाते थे जबकि प्रशासकीय अधिकारियों एवं आयुक्तों के बीच ईर्ष्या उत्पन्न हो जाती थी। ऐसा होने पर कार्यालय के कार्य-कर्त्ताओं एवं अधिकारियों द्वारा आयोग के सदस्यों का ही पक्ष लिया जाता था। इस प्रकार की परिस्थितियों में यह स्वाभाविक था कि नगरपालिका कार्यों का प्रशासन कुछ महत्वपूर्ण पदों पर भर्ती के समय श्रेणी अधिकारियों एवं आयोग के सदस्यों के बीच गतिरोध उत्पन्न कर दे। कुछ समय बाद यह भी अनुभव किया गया कि द्वि-दलीय व्यवस्था के परिणामस्वरूप आयोग में आवश्यक रूप से न्यायपूर्ण व्यवहार नहीं होता। उसमें भी भ्रष्टाचार की सभी सम्भावनायें रहती हैं। उदाहरण के लिए यदि तीन सदस्यों का आयोग है तो उसके दो सदस्य एक दल के हैं और तीसरा अन्य दल का। ऐसी स्थिति में बहुमत दल वाले सदस्य अल्पमत वाले की अवहेलना करके कुछ भी कर सकते हैं अथवा यह भी हो सकता है कि आयोग के सदस्य अपने अनुपात में लूट व्यवस्था के आधीन हिस्सों को विभाजित कर लें।

इन सब कठिनाइयों के होने पर भी आयोग का स्वतन्त्र व्यक्तित्व एक उपयोगी तथ्य है। इसमें कोई संदेह नहीं कि यह कई बार सफल सिद्ध हुआ है। सुधार के काल में आयोग व्यवस्था द्वारा योग्यता के आधार पर नियुक्ति की दिशा में काफी कुछ किया गया। इसने जनता को उस समय सहारा प्रदान किया जब किसी भी एक व्यक्ति या प्रशासक पर नियुक्तिकर्त्ता के रूप में विश्वास नहीं किया जाता था।

आयोग की व्यवस्था पर जोर दिये जाने का एक महत्वपूर्ण कारण यह बताया जाता है कि इसके कार्यों की प्रकृति अर्ध-व्यवस्थापिकी एवं अर्ध-न्यायिकी थी। वर्गीकृत नागरिक सेवा से सम्बन्धित नियम एवं उपनियम एक आयोग द्वारा ही अच्छी प्रकार से बनाये जा सकते थे। यह भी कहा गया कि न्यायिक जाच, निलम्बित कर्मचारियों को हटाना या हर्जाना देना तथा अन्य अनुशासनात्मक कार्य एक व्यक्ति की अपेक्षा समूह द्वारा अधिक अच्छी प्रकार से सम्पन्न किये जा सकते हैं। नागरिक सेवा आयोग के पुराने रूप के समर्थकों ने यह स्वीकार किया कि भर्ती करने, जाच करने तथा अन्य प्रशासकीय कार्य करने के लिए एक सचालक का होना अत्यन्त जरूरी है।

सामान्यतः एक प्रशासक के लिए प्रावधान रख दिया जाता था जो कि आयोग के सचिव के रूप में कार्य कर सके। इस प्रकार नागरिक सेवा आयोग के विकास के पीछे दो विचारधारायें कार्य कर रही थीं—राजनैतिक एवं प्रशासकीय। राजनैतिक तत्व यह था कि अनेक नगर मेयर के आधीन सेवी वर्ग के प्रशासन को एकीकृत करने के लिए तैयार नहीं थे। मुख्य विरोध का कारण यही था कि इससे लूट व्यवस्था के अनेक दोष पैदा हो जाते हैं। प्रशासकीय तर्क यह था कि मुख्य परीक्षक या सचिव से युक्त नागरिक सेवा आयोग प्रशासकीय प्रक्रिया को सम्पन्न करने में समर्थ एवं उपयुक्त रहेगा। एक समूह के रूप में आयोग अर्ध-व्यवस्थापिकी एवं अर्ध-न्यायिकी कर्त्तव्यों को पूरा कर सकता था। इसका मुख्य परीक्षक अथवा सचिव आवश्यक परीक्षाओं

योग्यताएं। जो आय आदि का प्रशासन कर सकता था तथा लूट व्यवस्था का लाभ उठाने वालों के लिए एक प्रहरी का कार्य कर सकता था। इन्हीं तर्कों के आधार पर यह सम्भव हो सका है कि नागरिक सेवा आयोग कुछ बदली हुई सत्ता एवं उत्तरदायित्व के साथ आज भी नगरपालिका के सेवी वर्ग से सम्बन्धित प्रमुख अभिकरण बना हुआ है। नागरिक सेवा आयोग के कुछ ऐसे दोष तथा असफलताएं हैं जिनके आधार पर इसकी आलोचना की जाती है। इसके द्वारा प्रशासन के साथ महत्त्वपूर्ण सम्बन्ध नहीं बनाए जाते। यह धनार्जनिक कार्यों का आश्वासन देने से विमुख रहती है और एक *बहुलवादी निकाय के रूप में स्वतन्त्र नागरिक सेवा अभिकरण द्वारा कई एक* समस्याएं प्रस्तुत की जाती हैं।

सेवीवर्ग अभिकरण के द्वारा अतिरिक्त कार्यों को सम्पन्न करने की आवश्यकता बढ़ने पर यह जरूरी हो गया कि इन कठिनाइयों से मुक्ति पाई जाए और इसके लिये संगठन के अन्य रूपों की खोज की जाए। पहले तीन से लेकर पांच सदस्यों तक के आयोग अमरीकी नगरों में प्रभुत्वपूर्ण रहते थे। किन्तु वर्तमान प्रवृत्ति एवं विचार के अनुसार लोकमत किसी एक प्रशासक का समर्थन नहीं करता; यह द्विदलीय संगठन के स्थान पर निर्दलीय संगठन का समर्थन करता है।

एक एकीकृत प्रशासक—वर्तमान समय में सेवीवर्ग प्रशासन को मुख्य कार्यपालिका के सहायक अभिकरण के रूप में विकसित किया गया है। वर्तमान प्रवृत्ति यह है कि सेवीवर्ग प्रशासन को शीर्ष के प्रबन्ध का एक औज़ार बनाया जाये। किसी भी नगरपालिका, कार्यपालिका को उस समय तक पूर्ण उत्तरदायित्व नहीं सौंपा जा सकता जब तक वह सेवीवर्ग पर प्रमुख उत्तरदायित्व न रखे। इस मान्यता के परिणामस्वरूप पुराने प्रकार के नागरिक सेवा आयोगों को परामर्शदाता सेवीवर्ग मण्डलों द्वारा प्रतिस्थापित करने की बात कही गई। *इस व्यवस्था में एक सेवीवर्ग संचालक को मुख्य* कार्यपालिका के आधीन रह कर विभाग की अध्यक्षता करने को कहा गया। परिषद प्रबन्धक योजना के विकास के साथ-साथ सेवीवर्ग प्रशासन में कुछ नई पद्धतियों का विकास हुआ। सेवीवर्ग प्रशासक के बदलते हुए स्तर के प्रमाण हमको आंकड़ों के देखने से प्राप्त होते हैं। सन् १९५६ में करीब ३८२ नगरों ने यह मत प्रकट किया कि मेयर अथवा प्रबन्धक के रूप में मुख्य कार्यपालिका सेवीवर्ग प्रशासन के लिए मुख्य रूप से उत्तरदायी है। यह मुख्य उत्तरदायित्व २१ नगरों में मेयर को सौंपा गया और २६८ नगरों में यह प्रबन्धक को सौंपा गया। अन्य ८१ नगरों के इस उत्तरदायित्व का निर्वाह करने के लिये मेयर या प्रबन्धक द्वारा एक पूर्णकालीन प्रशासक की नियुक्ति की गई और उसे सेवीवर्ग प्रशासन के लिए उत्तरदायी ठहराया गया। दूसरी ओर लगभग ७३ नगरों में सेवी वर्ग अधिकारी को परिषद अथवा नगर सेवा मण्डल द्वारा नियुक्त किया गया। लगभग ३२२ समाज ऐसे थे जिनमें कि सेवीवर्ग का प्रशासन विभागीय अध्यक्षों, परिषद या अन्य के द्वारा संचालित किया जाता था और सेवीवर्ग अधिकारी या मुख्य कार्यपालिका द्वारा उसके लिए कोई निर्देशन प्रदान नहीं किया जाता था।

एक सहायक विभाग के रूप में कार्यपालिका के साथ संलग्न सेवी वर्ग प्रशासन का विकास परिषद प्रबन्धक व्यवस्था के आधीन अधिक हुआ। केनसास (Kansas) नगर आदि कुछ एक उदाहरण हैं जहां कि सेवीवर्ग सचालक को नगर प्रबन्धक द्वारा नियुक्त किया जाता है और सेवीवर्ग प्रशासन नगर सरकार का एक विभाग होता है। सेवीवर्ग प्रशासन को नगरपालिका सरकार में उचित बैठाने की समस्या केवल परम्परावादी नगर सेवा आयोग तक ही सीमित नहीं है। इस प्रकार के अनेक समझौतों का विकास हुआ जो कि एक सेवीवर्ग विभाग के अतिशयों को कार्यपालिका तथा स्वतंत्र आयोग के आधीन विभाजित कर देते हैं। इन समझौतों के परिणामस्वरूप जो विभिन्न रूप सामने आए, उनको वार्नर (Warner) महोदय ने मुख्य रूप से चार भागों में विभाजित किया है।[1] ये निम्नलिखित हैं—

(१) एक पूर्ण रूप से स्वतन्त्र सेवीवर्ग मण्डल या आयोग जो कि नीति, अर्धन्यायिक एवं प्रशासकीय उत्तरदायित्वों से युक्त होगा।

(२) एक अर्धस्वतन्त्र सेवीवर्ग मण्डल या आयोग जिसे कि कुछ नीतियां एवं अर्धन्यायिक कार्य सौंपे जाएं, किन्तु वह मुख्य रूप से परामर्शदात्री उत्तरदायित्व रखे, प्रशासकीय उत्तरदायित्व नहीं।

(३) एक स्वतंत्र सेवी वर्ग मण्डल या आयोग जिसका एक सदस्य प्रशासकीय अध्यक्ष के रूप में कार्य करे और दो अन्य सदस्य नीति एवं अर्धन्यायिक कार्यों में सहायक का काम करें।

(४) एक एकीकृत सेवीवर्ग विभाग जो कि शीर्ष के प्रबन्ध के प्रति उत्तरदायी हो और जिसे कभी कभी परामर्शदात्र शक्तियां या सेवीवर्ग मण्डल के सहायक की शक्तियां सौंप दी जाएं।

कई एक विचारकों का यह मत है कि सेवीवर्ग प्रशासन को पूर्ण रूप से मुख्य कार्यपालिका का कार्य नहीं समझा जाता किन्तु इसे कार्यपालिका प्रबन्ध एवं नागरिक सेवा आयोग के बीच का मामला भी नहीं कहा जा सकता है। यदि हम नगर प्रबन्धक योजना को उदाहरण मान कर चलें तो ज्ञात होगा कि परिषद को सेवीवर्ग से सम्बन्धित विभिन्न विषयों पर आवश्यक रूप से विचार करना पड़ता है; जैसे भर्ती, वर्गीकरण, वेतन योजना, सेवीवर्ग की दशाएं, एवं सेवा-निवृत्ति आदि से सम्बन्धित सामान्य नीतियां। परिषद को वित्त पर पूर्ण नियन्त्रण प्राप्त होता है और इसलिए वह नगरपालिका के कर्मचारियों की संख्या एवं गुणों को निश्चित करता है। परिषद द्वारा निर्धारित किए गए रूप के अन्तर्गत प्रबन्धक को मूल सेवीवर्ग नीतियां बनानी और प्रशासित करनी होती हैं। एक सहायक कार्य के रूप में सेवीवर्ग अभिकरण को प्रशासन में तकनीकी कार्य करने होते हैं और नीति के मामलों में इसे परामर्शदाता के रूप में कार्य करने होते हैं। परिषद द्वारा स्थापित व्यवस्था के अन्तर्गत कार्यपालिका एवं विभागीय अध्यक्षों को सेवीवर्ग सम्बन्धी नीतियां संगठनात्मक इकाईयों पर

1. *K. O. Warner*, 'Personnel Administration', *Municipal Year Book*, 1956, PP. 125-126.

लागू करनी होती हैं। व्यक्तिगत कर्मचारियों के निकट के पर्यवेक्षणकर्त्ता पिरामिड के आधारों पर भी नियन्त्रण रखते हैं और कार्य-सम्पन्नता, रोजगार की दशाएं तथा मोरेल (Morale) आदि के बारे में प्रतिवेदन देते हैं। इस सम्पूर्ण प्रक्रिया में व्यक्तिगत कर्मचारी अपने प्रशिक्षण, दृष्टिकोण, प्रत्युत्तर एवं कार्य-सम्पन्नता के आधार पर अत्यन्त महत्वपूर्ण कार्य करते हैं।

सेवा के अन्तर्गत उनकी प्रेरक शक्तियां अत्यन्त महत्वपूर्ण होती हैं। सेवीवर्ग प्रशासन एक अत्यन्त महत्वपूर्ण तत्व होता है। वैसे सेवीवर्ग प्रशासन की कोई भी व्यवस्था किसी भी समय के लिए सभी नगरों के हेतु एक सही उत्तर नहीं मानी जा सकती। सेवीवर्ग अभिकरण के संगठन को प्रभावित करने वाले विभिन्न तत्व होते हैं; जैसे नगर का आकार, सरकार का रूप, राजनैतिक वातावरण, अतीत का इतिहास एवं परम्पराएं, राज्य के व्यवस्थापकों की प्रतिक्रिया तथा नगर चार्टर के प्रावधान, आदि-आदि। इस प्रकार कुल मिलाकर यह कहा जा सकता है कि तथ्यों के अनुसार कार्यपालिका स्वयं ही सेवीवर्ग के लिए प्रत्येक रूप से उत्तरदायी होती है। इस प्रकार की व्यवस्था करने पर जनता स्थानीय सरकार के अधिकारियों के प्रति अधिक विश्वास रखने लग जाती है। इसके अतिरिक्त इस व्यवस्था के द्वारा सेवीवर्ग कार्यक्रम को मेयर या प्रबन्धक के निर्देशन के आधीन अन्य क्रियाओं के साथ एकीकृत कर दिया जाता है और इससे दिन प्रतिदिन का प्रशासन अधिक प्रभावशील बन जाता है। इस व्यवस्था के सफल सचालन के लिए यह जरूरी है कि कार्यपालिका सहानुभूतिपूर्ण हो और सेवीवर्ग अधिकारी अच्छी प्रकार से प्रशिक्षित हो।

जहां कहीं एक प्रशासक व्यवस्था या एकीकृत व्यवस्था को अपनाया जाता है वहां सेवीवर्ग प्रशासक या मुख्य कार्यपालिका को परामर्श देने के लिए एक आयोग या मण्डल की स्थापना की जाती है। यह निकाय केवल तभी कार्य करता है जब कि नगर अधिकारियों द्वारा उससे प्रार्थना की जाए। इस निकाय के निष्कर्षों एवं सिफारिशों के पीछे कोई सत्ता नहीं होती। एक प्रशासक के लिए जागरूक तथा इच्छापूर्ण परामर्शदाता समूह अत्यन्त मूल्यवान सिद्ध हो सकता है। बर्कले (Berkeley) द्वारा इस प्रकार के संगठन का एक उदाहरण प्रस्तुत किया जाता है। सन् १९२३ के बाद से नगर प्रबन्धक को चार्टर द्वारा सेवीवर्ग प्रशासन का पूर्ण उत्तरदायित्व सौंपा गया है। व्यवहार में अधिकांश कर्त्तव्य एक सेवीवर्ग संचालक को हस्तान्तरित कर दिए जाते हैं। हाल ही में नगर द्वारा एक परामर्शदाता मण्डल की स्थापना की गई है जो कि कुछ सेवीवर्ग समस्याओं के सम्बन्ध में सुझाव प्रस्तुत कर सके। बहुत कुछ इसी प्रकार का संगठन सेगेनाव (Saginaw) में पाया जाता है जिसमें कि चार्टर द्वारा नगर प्रबन्धक को सेवीवर्ग के लिए उत्तरदायी ठहराया जाता है। इसको यह शक्ति प्रदान की जाती है कि परामर्शदाता मण्डल को अपनी सहायता के लिए और मण्डल के सचिव को अनेक प्रशासकीय कर्त्तव्यों के लिए बुला सके।

संयुक्त अभिकरणों का प्रचलन—वर्तमान काल में सेवीवर्ग प्रशासन का वह रूप लोकप्रिय होता जा रहा है जिसमें कि स्वतन्त्र आयोग व्यवस्था,

एकीकृत एक अध्यक्ष वाले अभिकरण आदि विभिन्न तत्वों को संयुक्त कर दिया गया है। इस रूप के अन्तर्गत आयोग की स्थापना अर्ध-व्यवस्थापिका एवं अर्ध-न्यायिक कार्यों को सम्पन्न करने के लिए की जाती है, अर्थात् आयोग नियम एवं विनियम बनाता है तथा अपील सुनता है। इस व्यवस्था में नियमित प्रशासनिक कर्त्तव्यों को एक व्यक्ति के लिए सौंप दिया जाता है। वैसे व्यवहार में अनेक रूपों का विकास हो गया है किन्तु मूल बात एक समान ही है। यह कहा जाता है कि इस योजना के मूल्य को बनाए रखने के लिए सेवीवर्ग के संचालक को नियमित नगर प्रशासन का एक अविभाज्य भाग होना चाहिए और उसे प्रशासकीय मामलों में मुख्य कार्यपालिका के साथ मिलकर कार्य करना चाहिये। यह संयुक्त प्रयास सेवीवर्ग के सम्बन्ध में उन मामलों को संतुष्ट करने का प्रयास करता है जो कि कार्यपालिका में सत्ता के केन्द्रीयकरण के प्रति भयभीत रहते हैं। यह सम्भव है कि कानून के द्वारा जिस आयोग को पूर्ण सत्ता प्रदान की जाती है, वह अपने ही नियमों के आधार पर स्वयं के व्यवहार पर सीमा लगा दे। आयोग अपने अधिकांश सेवीवर्ग सम्बन्धी कार्यों को कार्यपालिका संचालक या ऐसे ही अन्य अधिकारी को सौंप सकता है। इस प्रकार की आशा व्यक्ति से नहीं की जा सकती कि वह स्वेच्छा से अपनी शक्तियों पर सीमा लगायेगा। यदि आयोग स्वतन्त्र है तो उसे नियमित विभागों के साथ अपने कार्यों का समन्वय करने के लिए प्रावधान करने होंगे। जहां कहीं आयोग और संचालक दोनों ही रहते हैं वहां पर यह वांछनीय समझा जाता है कि संचालक के प्रशासकीय कर्त्तव्यों एवं आयोग के परामर्श-दात्री कर्त्तव्यों के बीच अन्तर किया जावे। यदि इस प्रकार का अन्तर न किया गया तो आयोग धीरे-धीरे प्रशासकीय कार्यों को सम्भाल लेगा और इस प्रकार वह एक अध्यक्षीय व्यवस्था के गुणों को छोड़ देगा।

कई एक नगरों का संचालन नागरिक सेवा प्रशासन के आधीन किया जाता है। केलीफोर्निया, मेसाचूसेट्स, न्यूजर्सी तथा न्यूयार्क आदि नगरों में केन्द्रीय अभिकरणों की स्थापना कर दी जाती है जो कि नगर की सेवीवर्ग सम्बन्धी आवश्यकताओं को पूरा कर सके। यह व्यवस्था नगरों के लिए अनिवार्य भी हो सकती है और ऐच्छिक भी। इस प्रकार के प्रबन्ध के विभिन्न रूप होते हैं तथा इनका नगरपालिका के सेवीवर्ग प्रबन्ध पर पर्याप्त प्रभाव होता है। इस अन्तर का आधार कानूनी प्रावधानों की प्रकृति ही नहीं है किन्तु यह बहुत कुछ राज्य आयोगों द्वारा अपनाये गये दृष्टिकोण एवं अन्तः इकाइयों के सम्बन्धों पर भी निर्भर करता है। चाहे कुछ भी हो किन्तु उच्च अभिकरण द्वारा जो तकनीकी सहायता प्रदान की जा रही है वह स्थानीय दशाओं से सम्बन्धित होनी चाहिए तथा इसका नगरपालिका कार्यालय में अभिलेख रखा जाना चाहिए। दूसरे शब्दों में नगर को समन्वय का कार्य करना होता है तथा अनेक ऐसे कार्य सम्पन्न करने होते हैं जिनमें बाहरी सहायता की कोई आवश्यकता नहीं होती। ऐसी स्थिति में एक नगरपालिका सेवीवर्ग से सम्बन्धित स्थानीय उत्तरदायित्व को अन्य कार्यों के साथ संयुक्त कर देती है। सेवीवर्ग के सम्बन्धित कार्यों को अन्य कार्यों के साथ संयुक्त करने का व्यवहार आवश्यक रूप से छोटे नगरों द्वारा भी अपनाया जाता है, यद्यपि वे राज्य पर्यवेक्षण के आधीन नहीं होते।

प्रबन्ध के साधन के रूप मे सेवीवर्ग
[Personnel as a Means of Management]

लोक प्रशासन के क्षेत्र मे किये गये विभिन्न प्रयोगो के परिणामस्वरूप आज यह बहुत कुछ स्पष्ट हो चुका है कि सेवीवर्ग प्रशासन एक प्रबन्ध का साधन है। उदाहरण के लिये नगर प्रबन्ध व्यवस्था वाले नगरो में प्रबन्धक का मूल्यांकन प्राप्त किये गये परिणामो के आधार पर किया जाता है। ऐसी स्थिति मे यह स्वाभाविक है कि वह यह अनुभव करे कि सेवीवर्ग के क्षेत्र में उसको पर्याप्त स्वतन्त्रता प्रदान की जानी चाहिये ताकि वह अपनी सेवाओ को अच्छी प्रकार से सम्पन्न कर सके। मेयर-परिषद वाले नगरों मे सेवीवर्ग अभिकरण सहकारी प्रकृति का होता है। वहा नागरिक सेवा प्रशासन को, प्रशासन के श्रेणी भाग से एकीकृत किया जा सकता है। इस प्रकार सेवीवर्ग प्रशासन कार्यपालिका का एक अस्त्र बन जाता है। यह अच्छे प्रबन्ध के लक्ष्य का एक साधन बन जाता है किन्तु नगर सरकार के रूप म इसे प्राप्त करना सरल नही होता, तो भी यदि प्रशासक चाहें तो वे नियोजित एव सुविचारित कदम उठाकर अनेक कठिनाइयो को पूरा कर सकते हैं।

लोक प्रशासन के विद्यार्थी इस सम्बन्ध मे एकमत हैं कि प्रबन्ध मे मे कार्यपालिका के औजार के रूप मे सेवीवर्ग का एक महत्वपूर्ण स्थान है। विलियम माशर (William Mosher) का विचार है कि स्थानीय कर्मचारियों के भावी कार्यक्रम मे सर्वाधिक महत्वपूर्ण तत्व यह होता है कि मुख्य कार्यपालिका सेवीवर्ग के प्रबन्ध में व्यक्तिगत एव निरन्तर रूप से भाग ले। इस क्षेत्र मे की गई प्रगति उसी अनुपात मे होगी जिसमे कि वह अधिकारी रुचि ले तथा प्रयास करे।[1] नगरपालिका प्रशासन मे प्रशिक्षण इन्स्टीट्यूट द्वारा सेवीवर्ग प्रबन्ध पर विचार करते हुये यह कहा गया है कि सेवीवर्ग का चयन एव सेवीवर्ग का नियत्रण प्रशासकीय प्रबन्ध के आवश्यक भाग हैं। इस प्रकार ये कार्यपालिका के औजार हैं।

जब यह कहा जाता है कि 'सेवीवर्ग' प्रबन्ध के एक औजार के रूप मे कार्य करता है तो इसका अर्थ यह कदापि नही होता कि मजदूरो क कल्याण की अवहेलना की जायेगी अथवा कर्मचारियों को केवल एक मशीन क रूप मे प्रयुक्त किया जायेगा। औद्योगिक एव सरकारी सगठनों मे समान रूप से यह अनुभव किया जाता है कि कर्मचारियो की अधिक से अधिक कार्यकुशलता केवल तभी प्राप्त की जा सकती है जबकि व्यक्तिगत जरूरतो को पर्याप्त रूप से सतुष्ट कर दिया जाये। मैककोर्कले (MacCorkle) का यह कहना सही है कि सेवीवर्ग को बुद्धिपूर्ण एव उचित रूप से सचालित करने पर ही यह सम्भव होता है कि सरकार की कोई इकाई उन लक्ष्यों को प्राप्त कर सके

1. *William E. Mosher*, "Personnel: the Executive's Responsibility", National Municipal Review, XXV, May, 1936, PP. 283-288.

जिनके लिए कि यह स्थापित की गई है।[1]

वर्तमान समय में यह भी सामान्य रूप से समझा जा रहा है कि सेवीवर्ग में किया गया कोई भी प्रयास उस समय तक सफल नहीं हो सकता जब तक कि नेतृत्व से युक्त पदों पर के व्यक्तियों में जनता की सेवा की भावना नहीं है। यही कारण है कि व्यावसायिक संगठनों का विकास होने तथा उनके परिणामस्वरूप प्रशासन के क्षेत्रों में सामान्य सुधार होने से ही नगरपालिका के कर्मचारियों एवं नागरिकों को लाभ हुआ है।

सेवीवर्ग अभिकरण एवं नगरपालिका के विभाग
[Personnel Agency and Municipal Department]

जब सेवीवर्ग अभिकरण की स्थापना कर दी जाती है तो यह प्रश्न उठता है कि विभिन्न विभागों के साथ इसके सम्बन्धों को किस प्रकार प्रभावित किया जाये। विभागों के कर्मचारियों से सम्बन्धित दिन-प्रतिदिन के कार्यों को कौन सम्पन्न करे तथा उन सम्पन्नकर्त्ता के साथ सेवीवर्ग अभिकरण का क्या सम्बन्ध रहे? जब कभी एक विभाग के कर्मचारियों की सेवा का मूल्यांकन किया जाता है तो ऐसा करते समय केन्द्रीय कार्यालय एवं पदोन्नत किये जाने वाले कर्मचारी के निकट के उच्च अधिकारी के साथ-साथ मिल कर कार्य करना होता है। बड़ी इकाइयों में जब केन्द्रीय-विभागीय सम्बन्धों का औपचारिकीकरण कर दिया जाता है तो उन प्रचलित कार्यों को घटा दिया जाता है जो कि दिन-प्रतिदिन के व्यवहार में वैसे भी अपना अस्तित्व खो देते हैं। इस प्रकार के औपचारिक प्रबन्ध केवल बड़े नगरों में ही किये जाते हैं। इस व्यवस्था का संघीय स्तर पर भारी प्रचलन है तथा बड़े औद्योगिक संगठनों में भी यह पर्याप्त मात्रा में प्राप्त होती है।

जब कभी एक विभागीय सेवीवर्ग अभिकरण स्थापित किया जाता है तो यह निर्णय ले लिया जाना चाहिए कि हम इससे क्या-क्या कार्य सम्पन्न कराना चाहते हैं। वैसे तथ्यों का अध्ययन करने पर यह ज्ञात हो जाता है कि नगरों ने अपने विभागों में सेवीवर्ग अभिकरण की स्थापना की ओर कम ध्यान दिया है। वे व्यवहारतः समस्त कार्यों को केन्द्रीय अभिकरण को सौंप देते हैं। जहां कहीं नगरपालिका स्तर पर विभागीय अभिकरण पाये जाते हैं वहां उनको क्या कार्य सौंपे जायेंगे, इसके सम्बन्ध में पहले से कुछ भी नहीं कहा जा सकता। असल में इस सम्बन्ध में कोई प्रमापीकरण नहीं हो सका है। वैसे छोटे नगरों में विभागीय अभिकरण की आवश्यकता ही नहीं होती। एक सरल प्रक्रिया यह समझी जाती है कि केन्द्रीय कार्यालय को ही सेवीवर्ग से सम्बन्धित अधिकांश कार्य सौंप दिये जायें। इनको विभागीय अध्यक्ष एवं केन्द्रीय अभिकरण के पारस्परिक सहयोग के आधार पर तय किया जाना चाहिए।

---

1. "It is only through wise and proper handling of personnel *that any unit of government is* able to attain the ends for which it is created."
—*Stuart A. MacCorkle*, Municipal Administration, New York, Prentice-Hall, Inc., 1942, P. 143

ज्यों-ज्यों नगर का विकास होता जाता है, त्यों-त्यों विभागीय अध्यक्ष यह आवश्यक समझने लगता है कि केन्द्रीय कार्यालय से सम्पर्क बनाये रखने के लिए उसका एक सहायक होना चाहिए जो कि उसी के बताये मार्ग पर कार्य कर सके। बड़े नगरों में इस प्रकार के सहायकों को केन्द्रीय कार्यालय से प्रत्यक्ष रूप में सम्बन्ध बनाये रखने की शक्ति प्राप्त हो जाती है। इस प्रकार ये उसके तथा श्रेणी-अधिकारी के बीच एक कड़ी का काम करने लगते हैं। प्रत्येक विभाग को सेवीवर्ग से सम्बन्धित अनेक कार्य सम्पन्न करने होते हैं चाहे इसके लिए यह प्रबन्ध कुछ भी करे। केन्द्रीय अभिकरण द्वारा जो सूची प्रस्तुत की जाती है उसमें से विभाग द्वारा कर्मचारी का चयन किया जाता है, कर्मचारियों की सेवाओं एवं कार्यकुशलता का मूल्यांकन किया जाता है, एक कर्मचारी के प्रोबेशनरी काल के सम्बन्ध में निर्णय लिया जाता है।

इस प्रकार यह स्पष्ट हो जाता है कि केन्द्र एवं विभागों के सम्बन्धों अथवा कार्यों का औपचारिक रूप दिया जाय अथवा न दिया जाये किन्तु इनके बीच एक निरन्तर सम्पर्क रहता है जो कि प्रशासन पर एक गहरा प्रभाव रखता है। यहाँ पर मुख्य रूप से समन्वय की समस्या उठती है। इसी समस्या के समाधान में मेयर, प्रबन्धक, सेवीवर्ग अधिकारी या विभागीय अध्यक्ष आदि की योग्यताएं सामने आ जाती हैं। इस प्रकार की स्थिति में ही श्रेणी अधिकारियों एवं विशेषज्ञों के बीच संघर्ष उत्पन्न होने की सम्भावनायें बढ़ जाती हैं। इस प्रकार के प्रत्येक संघर्ष के अवसर पर दोष पूरी तरह से श्रेणी अधिकारी के कन्धों पर ही नहीं डाला जा सकता। सेवीवर्ग अभिकरण को कार्यों पर नियन्त्रण रखने का अधिकार दिया जाना जरूरी हो जाता है। इसका आधार सामान्य कानून भी हो सकता है और विशेष कानून भी। अभिकरण को अपना दायित्व पूरा करना होता है। दूसरी ओर विभागीय अध्यक्ष यह सोच सकता है कि उसकी सत्ता में हस्तक्षेप किया जा रहा है अथवा उसको अनुचित रूप से दबाया जा रहा है। जब एक औपचारिक सेवी-वर्ग कार्यक्रम को अपनाने से पूर्व ही श्रेणी अधिकारी उसकी उपयोगिता के सम्बन्ध में सहमत नहीं हो पाते तो उसके अपनाने पर जो भी मनमुटाव या विरोध भाव पैदा होते हैं उनका उत्तरदायित्व पूर्ण रूप से मुख्य कार्यपालिका के कन्धों पर डाला जायेगा।

अभिकरण का आन्तरिक संगठन

[The Internal Organisation of the Agency]

नगरों में सेवीवर्ग अभिकरण अनेक प्रकार के होते हैं। उनके बीच वैसे तो अनेक अन्तर वर्तमान रहते हैं किन्तु मुख्य अन्तर यह रहता है कि उनके आन्तरिक संगठन एक जैसे नहीं होते। इन अन्तरों एवं असमानताओं का आधार यह है कि सभी नगरपालिकाओं का आकार एक जैसा नहीं होता। इसके अतिरिक्त उनके द्वारा सरकार के जो रूप अपनाये जाते हैं वे भी अनेक प्रकार के होते हैं। जो नगर इतना बड़ा नहीं होता कि वहाँ एक प्रशिक्षित तथा पूर्ण समय कार्य करने वाले सेवीवर्ग संचालक को रखा जाये वहाँ प्रशासनिक दायित्वों को प्रबन्धक, वित्तीय अधिकारी, श्रम एजेन्ट आदि में से

किसी को भी सौंपा जा सकता है। जहां कहीं समस्त या कुछ सेवीवर्ग सम्बन्धी कार्यों को सम्पन्न करने के लिए आयोग को उत्तरदायी बनाया जाता है वहां यह निकाय मेयर के सचिव को अथवा पुलिस या अग्नि विभाग के सचिव को इन कार्यों के सम्पन्न करने का दायित्व सौंप दिया जाता है।

किसी भी सेवी वर्ग क अभिकरण का संगठन उसके सौंपे गये कार्यों के आधार पर निर्धारित किया जाता है। उदाहरण के लिए हम एक छोटे नगर को ले सकते हैं जहां पर कि औपचारिक योग्यता व्यवस्था केवल पुलिस विभाग के लिए ही रखी जाती है। वहां सेवीवर्ग की समस्या अत्यन्त सरल होगी तथा नागरिक सेवा आयोग के आधीन अंशकालीन रूप से कार्य करने वाला एक लिपिक ही पर्याप्त समझा जायेगा किन्तु एक बड़े नगर की आवश्यकताओं को सम्पन्न करने में यह पूर्ण रूप से असमर्थ रहेगा। केवल आकार का ही प्रश्न नहीं है, छोटे एवं समान आकार का एक नगर भी यदि एक महत्वकांक्षी सेवीवर्ग कार्यक्रम रखता है तो उसे एक बड़े स्टाफ की आवश्यकता होगी जो कि तकनीकी रूप से अधिक प्रशिक्षित हो। इस प्रकार की तकनीकी सहायता वैसे तो राज्य अभिकरण द्वारा प्राप्त की जा सकती है। कहीं-कहीं इसे प्राप्त करने के लिए बाहर के विशेषज्ञों का भी सहारा लिया जाता है। नागरिक सेवा आयोग में कार्यों को समूह के सदस्यों के बीच विभाजित कर दिया जाता है। प्रत्येक सदस्य को अलग-अलग कार्यों के लिए उत्तरदायी ठहराया जाता है। छोटे नगरों में आयोग के सदस्य नगर सरकार की सेवा में अपना केवल अंश मात्र ही दे पाते हैं जबकि बड़े नगरों में उनको अपना पूरा समय देना होता है। इन परिस्थितियों एवं दशाओं का कर्त्तव्यों के वितरण पर भी पर्याप्त प्रभाव पड़ता है।

प्रत्येक सेवीवर्ग अभिकरण का गठन इस प्रकार किया जाता है कि वह अच्छे प्रशासन का एक प्रभावपूर्ण साधन बन सके। इस अभिकरण का रूप चाहे विभागीय हो अथवा आयोग का हो, इसको कार्यों के आधार पर कई भागों में विभाजित किया जाता है। इसके अनेक ब्यूरोज बना दिये जाते हैं। छोटे नगरों में ब्यूरोज को कुछ कार्य सम्पन्न करने के लिये सौंपे जाते हैं, किन्तु ज्यों-ज्यों कार्य अधिक होता जाता है त्यों-त्यों ये बहु कार्यवाद की ओर प्रवृत होते जाते हैं। सेवीवर्ग के अभिकरण के प्रत्येक कार्य को सम्पन्न करने के लिए अलग से ब्यूरो का गठन नहीं किया जाता वरन् कई एक कार्य एक ही ब्यूरो को सौंप दिये जाते हैं। सेवीवर्ग के बाहरी संगठन की भांति उसका आन्तरिक संगठन भी स्थानीय आवश्यकताओं, पूर्व संगठन की रचना एवं प्राप्त सेवीवर्ग के आधार पर निर्धारित किया जाता है। ऐसी स्थिति में कोई भी सर्वमान्य नमूना प्रस्तुत नहीं किया जा सकता। संयुक्त राज्य अमेरिका के नगरों में सेवीवर्ग के अभिकरण का परम्परागत रूप स्थानायकरण एवं क्षेत्र स्वतन्त्र नागरिक सेवा आयोग की विशेषताओं से उभर रहा है। वर्तमान समय में यह परम्परा बदलती जा रही है। नए रूपों के लिए प्रयोग किए जा रहे हैं। सेवीवर्ग अभिकरण को परम्परागत प्रचलित कार्यों के साथ-साथ अनेक नए कार्यों को सौंपने का उद्यम किया जा रहा है। सेवीवर्ग के कार्यक्रमों में आज जो मांगें महत्वपूर्ण बन गई हैं उनके फलस्वरूप

प्रशिक्षित प्रशासकों के एक वर्ग विशेष की आवश्यकता महत्वपूर्ण बन गई है।

नागरिक सेवा आयोग के कार्य

(The Functions of Civil Service Commission)

नागरिक सेवा आयोग एक मुख्य सेवीवर्ग अभिकरण होता है और इस रूप में इसे जो उत्तरदायित्व सौंपे जाते हैं वह एक संगठन एवं प्रशासन की दृष्टि से पर्याप्त उपयोगी, महत्वपूर्ण एवं प्रभावशील होते हैं। सेवीवर्ग प्रशासन का एक सुव्यवस्थित कार्यक्रम अनेक पहलुओं से युक्त होता है। इस व्यवस्था को चाहे किसी भी रूप में संगठित किया जावे किन्तु फिर भी इसे कई एक कार्य सम्पन्न करने होते हैं। इन कार्यों की व्यापकता एवं प्रभावशीलता पर संगठन के रूप एवं शक्तियों का प्रभाव अवश्य पड़ता है किन्तु इन कार्यों की प्रकृति पर इसका कोई अन्तर नहीं आता। प्रायः प्रत्येक सेवीवर्ग अभिकरण को जिन विभिन्न प्रश्नों एवं समस्याओं पर विचार करना होता है वे हैं—पद वर्गीकरण, वेतन और मजदूरी का निर्धारण, भरती एवं जांच परीक्षा, पदोन्नति एवं स्थानान्तरण के प्रबन्ध, प्रशिक्षण, मूल्यांकन, अनुशासन, कर्मचारियों के सम्बन्धों के लिये भलाई कार्यक्रम, तथा निवृत्ति व्यवस्था और कर्मचारियों से सम्बन्धित नीतियां आदि।

वर्तमान समय में सरकार सेवीवर्ग प्रबन्ध का आधार एक सरकारी इकाई की मान्य आवश्यकताएं हैं जिनके अनुसार इसके सभी साधनों का अधिक से अधिक प्रयोग किया जाना चाहिए। जब नागरिक सेवा व्यवस्था को प्रारम्भ किया गया था तो इसे केवल गिनती के कार्य सौंपे गए। यह प्रवेशकालीन परीक्षायें लेने और कार्यकाल की गारन्टी देने से सम्बन्धित रहता था। किन्तु ज्यों ज्यों समय निकलता गया, त्यों-त्यों लोक प्रशासन के विद्वान, व्यवहारकर्ता एवं सामान्य जनता यह मानने लगे कि सेवीवर्ग प्रशासन को कई एक कार्य करने चाहिये। नागरिक सेवा प्रबन्ध की विशेष क्रियायें इस प्रकार की हैं जिनको तत्काल ही कोई व्यक्ति कठिनाई से समझ पाता है। सेवीवर्ग अभिकरण के कार्यों के सम्बन्ध में अनेक प्रकार के दृष्टिकोण प्राप्त होते हैं। यद्यपि इसके कार्य तकनीकी प्रकृति के होते हैं किन्तु फिर भी उनके महत्व का कुछ ज्ञान अनिवार्य है ताकि सम्पूर्ण सेवीवर्ग प्रशासन का एक सामान्य परिचय प्राप्त किया जा सके। ऐसी स्थिति में यह उपयुक्त समझा जाता है कि तकनीकी पहलुओं में उलझे बिना ही सेवीवर्ग अभिकरण के प्रत्येक मूल कार्य पर विचार किया जावे। प्रत्येक कर्मचारी को सेवीवर्ग अभिकरण के साथ जिस क्रम के अनुसार सम्बन्ध रखना होता है, वही क्रम अभिकरण के कार्यों के वर्णन के लिए उपयुक्त समझा जाता है। एक बात ध्यान में रखने योग्य यह है कि सेवीवर्ग कार्यालय द्वारा ये समस्त कार्य एक साथ ही किये जाते हैं। ये निरन्तर रूप से चलते रहते हैं और परस्पर प्रतिक्रिया करते हैं तथा ये कदाचित् पृथक रूप से सम्पन्न किये जाते हैं।

पद वर्गीकरण

(Position Classification)

जब प्रशासन के क्षेत्र में पदाधिकारियों की नियुक्ति के लिये लोक

व्यवस्था के स्थान पर योग्यता व्यवस्था को अपनाया गया तो यह आवश्यकता महसूस की जाने लगी कि पदों का वर्गीकरण किया जाय। इसके लिये विभिन्न पदों से सम्बन्धित तथ्यों का अध्ययन किया जाता है तथा इनका विश्लेषण किया जाता है; उसके बाद विभिन्न प्रकारों के रोजगारों को व्यवस्थित रूपमें वर्गों में संगठित किया जाता है। एक जैसी विशेषतायें जिन पदों में प्राप्त होती हैं उनको एक वर्ग के आधीन रख देते हैं। जब एक वर्ग स्थापित कर दिया जाता है तो उस प्रकार के सभी पदों को उसी वर्ग का एक अंग समझा जाता है चाहे वे किसी भी विभाग से सम्बन्धित क्यों न हों। इस सम्बन्ध में एण्डरसन तथा वाइडनर (Anderson and Weidner) का यह कथन उल्लेखनीय है कि पदवर्गीकरण का अर्थ है पदों को समान कर्त्तव्यों एवं उत्तरदायित्वों के आधार पर वर्गों में समूहीकृत कर देना।[1] जब एक नगर में कार्य करने वाले हजारों कर्मचारियों के कर्त्तव्यों एवं उत्तरदायित्वों का वर्णन किया जाता है तो इसमें कुछ कठिन तकनीकी समस्यायें सामने आती हैं। इन कठिनाइयों को किस प्रकार कम या दूर किया जाय यह एक विवादपूर्ण प्रश्न होते हुए भी अत्यन्त महत्त्व रखता है। पद वर्गीकरण की व्यवस्था से प्राप्त होने वाले प्रभाव स्पष्ट हैं। एक अच्छा पद वर्गीकरण संगठन को कई एक प्रकार से लाभान्वित करता है। इसके परिणामस्वरूप एक जैसे पद वाले और एक ही वर्ग में आने वाले कर्मचारियों का मोरेल बहुत ऊँचा हो जाता है।

जब हम पद वर्गीकरण कर लेते हैं तो यह सम्भव होता है कि विभिन्न पदों के लिये आवश्यक योग्यतायें निर्धारित कर दी जायें। पद वर्गीकरण के बाद परीक्षाओं का संचालन भी आसानी से किया जा सकता है। इसके अति-
[illegible] ता है क्योंकि
[illegible] है कि कार्य-
[illegible] के प्रसंग में
देखा जाये। यह वित्तीय दृष्टि से भी एक उपयोगी कार्य समझा जाता है क्योंकि इसके आधार पर समान कार्य के लिये समान वेतन प्रदान करने की नीति को अपनाना अधिक जटिल नहीं रहता। इसके आधार पर बजट अनुमानों को भी न्यायोचित रूप से तैयार किया जा सकता है। पद वर्गीकरण की व्यवस्था को अपना कर अनुचित पक्षपात एवं दलीय व्यवहार से नियुक्तियों के कार्य को बचाया जा सकता है। इसके द्वारा एक कर्मचारी को एक विभाग से दूसरे विभाग में स्थानान्तरित करने एवं पदोन्नत करने में भी सहायता प्राप्त होती है।

पद वर्गीकरण के रूप को भली प्रकार समझने के लिए उसके सम्बन्ध में सम्भावित भ्रमों एवं उपयुक्त परिभाषाओं पर एक विहंगम रूप से दृष्टिपात करना उचित रहेगा। पद वर्गीकरण का अर्थ साधारणतः वर्गीकरण (Classification) से ही रहता है। इसे वर्गीकृत सेवा (Classified

---

1. "Position classification involves grouping positions into classes on the basis of like duties and responsibilities."
—*Anderson & Weidner* op. cit., Page 512

Serv c.) श ा अनुपयुक्त रहेगा क्योंकि इस शब्द का प्रयोग प्राय उन पदों के लिए किया जाता है जो कि योग्यता प्रायपत्रों के लिए हैं। अ थ प्रशासन मे पद (Position) का अर्थ जैसा कि मि मकारोरन (MacCorkle) का कहना है एक काय स है चाहे वह रिक्त हो अथवा भरा हुआ। इसमें अनेक जटिल कर्त्तव्य होते हैं तथा अधोगामी एवं ऊर्ध्वगामी विभिन्न उत्तरदायित्व होते हैं। पद को उस पर कार्य करने वाले लोगों से अलग किया जाता है तथा इसको एक प्रकार से अवैयक्तिक रूप में एवं विषयगत रूप में देखा जाता है।[1] पद की इस परिभाषा से हमारे कई एक सदेह दूर हो जाते हैं और पद वर्गीकरण का सही रूप हमारे सामने उभरने लगता है। पद वर्गीकरण शब्द का दूसरा भाग अर्थात् वग' (Class) भी अपना एक विशेष अर्थ रखता है। एक वग विभिन्न पदों का एक समूह होता है जो कि कत्तव्यों एवं उत्तरदायित्वों में इतनी समता रखते हैं कि उनकी परीक्षा वेतन तथा सेवीवग प्रशासन की अन्य प्रक्रियाओं में एक जैसा व्यवहार प्रदान करना होता है। वर्गीकरण योजना में पद एवं वग दो इकाइयां हैं। कभी-कभी वर्गों को समूहीकृत करने में सुविधा की दृष्टि से कुछ बड़े पदों का प्रयोग कर दिया जाता है उदाहरण के लिए सेवा' (Service) को ले सकते हैं। इसमें उन विभिन्न वर्गों के समूहों को रखा जाता है जो कि उन दृष्टियों से समरूप हैं जैसे व्यावसायिक सेवाएं वित्तीय सेवाएँ आदि। ऐसा ही अन्य पद" (Grade) है जिसके अन्तगत पदों को कठिनाई एवं उत्तरदायित्व की समता के आधार पर रखा जाता है। इन व्यापक पदों के प्रयोग के बारे में कोई वास्तविक स्तरीकरण नहीं किया गया है।

पद वर्गीकरण एक ऐसा काय है जिस कि आप संगठन का जन्म होने से पहले ही विकसित कर सकते हैं किन्तु इसे वास्तव में स्थित प्रबन्धों के आधार पर क्रियान्वित किया जाता है। जिस प्रक्रिया के आधार पर पद वर्गीकरण को तैयार किया जाता है वह एक सरल प्रक्रिया नहीं है। यह एक पर्याप्त तकनीकी प्रक्रिया है जिसके बारे में यहां केवल सामान्य रूप से विचार करना ही उपयुक्त रहेगा। इस सम्बन्ध में एक महत्वपूर्ण प्रश्न यह उठता है कि पद वर्गीकरण के काम को किसके द्वारा सम्पन्न किया जाना चाहिए। सामान्यतः यह समझा जाता है कि केन्द्रीय सेवीवग कार्यालय को यह उत्तरदायित्व सौंपा जाना चाहिए। वैसे व्यवहार में कभी कभी वित्तीय कार्यालय को भी यह उत्तरदायित्व सौंप दिया जाता है। ऐसी स्थिति में यह निर्णय करना उपयुक्त प्रतीत होता है कि इस काय को करने वाले अभिकरण का नामोल्लेख कर दिया जाय। बड़े नगरों में केन्द्रीय सेवीवर्ग अभिकरण इस

---

1 In Personnel administration a pos tion' means a job, vacant or occupied a complex of specific dutie together ... ward the ... is treated

—... P 150-153

कार्य को सम्भालने के लिए उपयुक्त रहता है। कभी-कभी विशेषज्ञों का संगठन बाहर से भी सहयोग के लिए नियुक्त किया जा सकता है। यह संगठन नियमित स्टाफ के सदस्यों का वर्गीकरण का कार्य सम्पन्न करने के लिए प्रशिक्षित भी कर सकता है।

वर्गीकरण योजना के सम्बन्ध में दिये गये कुछ वर्तमान प्रतिवेदनों के अनुसार यह कार्य सभी पदों के अध्ययन, विश्लेषण एवं मूल्यांकन के आधार पर किया जाता है। इसलिए इस प्रक्रिया की प्रथम आवश्यकता यह है कि प्रत्येक पद की एक सही-सही व्याख्या प्राप्त की जाये। इसके लिए सामान्यतः जो तरीका अपनाया जाता है वह प्रश्नावली का है, जिसके अनुसार अनेक प्रश्न तैयार किये जाते हैं और प्रत्येक कर्मचारी से उन्हें भरने को कहा जाता है। उसके बाद पर्यवेक्षणकर्ता अधिकारियों द्वारा उनकी पुनरीक्षा की जाती है और सर्वेक्षणकारी स्टाफ उनकी निकट से छानबीन करता है और उस पर प्रतिबंध लगाता है। ऐसी स्थिति में पदों को समान कर्त्तव्यों एवं उत्तरदायित्वों के आधार पर वर्गीकृत कर दिया जाता है।

कभी-कभी एक जैसे कार्यों के बीच अन्तर करने का कार्य बहुत मुश्किल बन जाता है। वैसे अधिकांश पद आसानी से स्पष्टतः वर्गीकृत समूहों में आ जाते हैं। विभिन्न वर्गों की अलग-अलग विशेषताओं का उल्लेख करना इसका एक दूसरा सोपान है। ऐसा करते समय प्रत्येक वर्ग को एक वर्णात्मक शीर्षक दिया जाता है, उसके कार्यों एवं उत्तरदायित्वों की प्रकृति का उल्लेख किया जाता है, नमूने के कर्त्तव्यों को उदाहरण के लिए रखा जाता है और पद के लिये कम से कम योग्यतायें रखी जाती हैं। कभी-कभी पद वर्गीकरण करते समय ही पदोन्नति की व्यवस्था का भी उल्लेख कर दिया जाता है। पद वर्गीकरण से सम्बन्धित आगे का कार्य प्रशासन की योजना तैयार करने का है। स्थित पदों को स्थापित वर्गों में रखना होता है, कर्मचारियों द्वारा उनके पदों के वर्गीकरण का विरोध किया जा सकता है क्योंकि एक व्यक्ति को जिस वर्ग में रखा गया है उससे उसके सम्मान और कार्य पर गहरा असर पड़ता है। पद वर्गीकरण के सम्बन्ध में अन्य कई एक समस्यायें उठ खड़ी होती हैं और प्रत्येक की उपयोगिता एवं महत्व उल्लेखनीय है। इस सम्बन्ध में यह सुझाव दिया जाता है कि स्टाफ को यथासम्भव वस्तुगत रूप से कार्य करना चाहिए ताकि अन्तिम लक्ष्यों की साधना में बाधा न आये। पद वर्गीकरण की योजना तैयार हो जाने के बाद उसे परिषद के सामने स्वीकृति के लिये रखा जाता है। जब तक इसे स्वीकार नहीं किया जाता तब तक इसका कोई वास्तविक एवं निरन्तरपूर्ण महत्व नहीं हो सकता। जब एक बार इस योजना को स्वीकार कर लिया जाए तो उसे विभिन्न प्रावधानों द्वारा सामयिक निरीक्षण द्वारा बनाये रखा जाता है।

यह कहा जाता है कि पद वर्गीकरण के क्षेत्र में संयुक्त राज्य अमरीका के नगरों की प्रगति इतनी नहीं हुई है जितनी कि सेवीवर्ग के प्रबन्ध के अन्य पहलुओं में। छोटे नगरों में पद-वर्गीकरण की समस्यायें राजधानी क्षेत्रों की अपेक्षा सरल हैं। इन समाजों में केवल कुछ ही पद पाये जाते हैं और इनके लिये केवल कुछ ही वर्गों की जरूरत होती है। वर्गीकरण के सिद्धान्त वैसे

सभी संगठनों पर लागू होते हैं। इस प्रकार की योजना का वहां अधिक महत्त्व होता है जहां कि नगरपालिका के सेवीवर्ग की संख्या अधिक होती है। जब कभी नगरपालिका सेवा को वर्गीकृत किया जाता है तो उनमें बाद में कई एक परिवर्तन करना जरूरी हो जाता है। उदाहरण के लिए यह अनुभव किया जा सकता है कि उत्तरदायित्व की शृंखलायें स्पष्ट नहीं हैं और इसके परिणामस्वरूप मनमुटाव तथा अकार्यकुशलता सामने आती है। इस प्रकार वर्गीकरण की योजना द्वारा प्रशासन के क्षेत्र में कई एक उपयोगी समायोजन किये जाते हैं।

वर्तमान समय में यह प्रवृत्ति पर्याप्त लोकप्रिय बन चुकी है कि वर्ग के आधार पर वेतन और मजदूरी का समान रूप से निर्धारण किया जाये। इस व्यवस्था में समान कार्य के लिए समान वेतन के सिद्धान्त को क्रियान्वित करने के अतिरिक्त एक स्वस्थ वित्तीय नीति को बनाने में भी सुविधा रहती है। एक कर्मचारी को प्रारम्भ में कम वेतन शृंखला वाले पदों पर लिया जाता है और यदि उसके कार्यों को सन्तोषजनक समझा जावे तो उसकी पदोन्नति करके वेतन को बढ़ा दिया जाता है। यह प्रक्रिया यहां तक चलती है जहां तक कि अधिक से अधिक शृंखला तक न पहुंच जावे। जब कभी कर्मचारियों के वेतन में वृद्धि की जाती है तो उनको प्रायः एक पद से अन्य पद में पदोन्नत कर दिया जाता है।

जब स्थिति वर्गीकरण को पर्याप्त सोच-विचार के बाद किया जाता है और वेतन योजना व्यवस्था को तय किया जाता है तो इसमें लूट व्यवस्था वाली राजनीति घट जाती है और जब संगठित रूप से भर्तियां की जाती हैं तो नगर स्तर पर नियुक्तियों के अवसर बढ़ जाते हैं। इस सबके परिणामस्वरूप प्रतियोगिता की मात्रा बढ़ जाती है और एक पद के लिए केवल एक ही व्यक्ति के उम्मीदवार बनने की परम्परा समाप्त हो जाती है। वर्तमान समय में यह अनुभव किया जाता है कि केवल यही पर्याप्त नहीं है कि प्रार्थियों में से श्रेष्ठतम का चयन किया जाए किन्तु यह भी प्रयास किया जाना चाहिये कि अधिक से अधिक योग्य व्यक्ति प्रार्थी बन सकें। ऐसा तभी हो सकता है जब कि एक पद का पर्याप्त प्रचार किया जाए किन्तु ऐसा करने में सेवीवर्ग अभिकरण को कई बार इसलिए कठिनाई का अनुभव होता है कि उसके पास पर्याप्त धन नहीं होता।

जब कभी पदों का वर्गीकरण किया जाता है तो अनेक तत्वों पर ध्यान दिया जाता है। उदाहरण के लिए कर्मचारी द्वारा किया जाने वाला सम्पर्क, नीति के सम्बन्ध में उत्तरदायित्व की मात्रा, कार्य की दशाएं, कर्मचारी द्वारा अन्य कर्मचारियों पर रखा जाने वाला पर्यवेक्षण, कर्मचारी द्वारा अन्य का पर्यवेक्षण प्राप्त करना, संगठनात्मक बनावट में पद का स्थान, कार्य की अन्तर्निहित कठिनाई, उसके लिए आवश्यक योग्यतायें, पद के लिए जरूरी स्वतन्त्र निर्णय की मात्रा एवं की जाने वाली गलतियों के परिणाम, आदि। इन सब बातों पर विचार करने के बाद एक पद को वर्ग में रखा जाता है।

प्रतिफल सम्बन्धी योजनाएं
[The Compensation Plans]

पद वर्गीकरण की समस्या से सम्बन्धित एक अन्य समस्या नगरपालिका के कर्मचारियों के लिए वेतन योजना बनाने की है। जब एक बार पदों को वर्गीकरण योजना के अधीन निश्चित कर दिया जाता है तो वर्गों को तुलनात्मक रूप से मूल्यांकित किया जाता है और उनका वेतन निश्चित किया जाता है। एक वेतन योजना का मुख्य उद्देश्य यह होना चाहिये कि समान कार्य के लिये समान वेतन दिया जाए और उत्तरदायी तथा व्यावसायिक प्रकृति के कार्यों एवं कम उत्तरदायित्वपूर्ण तथा प्रचलित कार्यों के बीच वेतन के आधार पर अन्तर किया जाए। वेतन योजना का उपयोग एवं महत्व अत्यन्त उल्लेखनीय है। किसी भी वेतन योजना द्वारा नगरपालिका कर्मचारियों से सम्बन्धित आर्थिक नीति को स्पष्ट किया जाता है। इसके द्वारा भर्ती करते समय सेवीवर्ग अभिकरण के निर्देशक के रूप में कार्य किया जाता है। जब कभी अतिरिक्त कर्मचारियों की आवश्यकता होती है तो तुरन्त ही उन पर होने वाले व्यय का अनुमान लगा लिया जाता है। जब नगरपालिका सरकार के कर्मचारियों का प्रतिफल तय किया जाता है तो अनेक समस्याएं आती हैं। उदाहरण के लिए यह एक सामाजिक समस्या उत्पन्न होती है कि कम से कम वेतन रखा जाए, कर्मचारियों की सेवा की शर्तें एवं वेतन ऐसा हो कि व्यक्तिगत कर्मचारियों से उसकी तुलना की जा सके। इसके अतिरिक्त बदलती हुई चीजों की कीमतों के आधार पर कर्मचारियों का वेतन समायोजित किया जाए। संयुक्त राज्य अमरीका के नगरों का आज तक का इतिहास ऐसा रहा है जिसने कि इसमें से अधिकांश समस्याओं की अवहेलना की है।

वेतन सम्बन्धी योजना तैयार करना अन्तिम रूप से नगर परिषद का उत्तरदायित्व है। यह इसलिए परिषद को सौंपा जाता है ताकि वेतन योजना एवं कर्मचारियों की संख्या के आधार पर वह वर्ष भर के खर्चे का अनुमान लगा सके। परिषद की रुचि यह रहती है कि वह कर्मचारियों के लिये एक ऐसी आर्थिक नीति तैयार करे जो कि नगरपालिका सेवा में योग्य व्यक्तियों को आकर्षित कर सके और नगरपालिका स्तर पर होने वाले व्यय एवं राजस्व के बीच सन्तुलन बनाए रख सके। वेतन योजना को नगर के बजट के साथ एकीकृत किया जाना चाहिये। वेतन योजना को विशेषज्ञ द्वारा चाहे कितना भी अच्छी तरह से तैयार क्यों न किया गया हो किन्तु वह उस समय तक प्रभावशाली सिद्ध नहीं हो सकती जब तक कि परिषद द्वारा उसके लिये उपयुक्त धन की व्यवस्था न की जाए। सेवीवर्ग अधिकारी और नगर सेवा आयोग द्वारा वेतन योजनाएं स्वीकार की जा सकती हैं किन्तु उनको क्रियान्वित करने का अन्तिम उत्तरदायित्व परिषद पर ही आकर पड़ता है।

वेतन योजना तैयार करना सेवीवर्ग अभिकरण का उत्तरदायित्व है। इसे वेतन सर्वेक्षण द्वारा अच्छी प्रकार सम्पन्न किया जा सकता है। वैसे ही पदों पर व्यक्तिगत व्यवसायों एवं अन्य सरकारी क्षेत्रों में क्या वेतन स्तर है,

यह देख कर निर्णय लिया जाता है। नूतन, मध्यम तथा निम्न प्रमुख वर्गों को छोड़ा जाता है। इनके बीच कठिनाई एवं उत्तरदायित्व के आधार पर पर्याप्त अन्तर रहता है। वेतन योजना निश्चित करते समय कम से कम दर और अधिक से अधिक दर निश्चित कर दी जाती है। जब इनी प्रकार का स्तरीकरण किया जाता है तो सबसे पहले यह निर्णय लेना होता है कि इस योजना को कौन संचालित एवं प्रशासित करेगा। वेतन के प्रशासन में बजट से सम्बन्धित भी एक पहलू होता है। इसलिए यह कार्य वित्त विभाग को भी सौंपा जा सकता है। किन्तु मोशर तथा किंग्सले (Mosher and Kingsley) आदि विचारकों के मतानुसार यह कार्य सेवीवर्ग अभिकरण को ही दिया जाना चाहिये क्योंकि कर्मचारियों से सम्पर्क स्थापित करने के लिए उसके पास सभी आवश्यक अभिलेख होते हैं। दूसरे कुछ विचारक इस मत के हैं कि वित्तीय एवं सेवीवर्ग कार्यालयों के बीच सहयोग स्थापित किया जाना चाहिये क्योंकि दोनों ही इस समस्या से सम्बन्ध रखते हैं।

वेतन योजना निश्चित करते समय तुलनात्मक प्रक्रिया अत्यन्त महत्वपूर्ण होती है। नगरपालिका सेवा के बाहर कर्मचारियों की छुट्टी, वेतन, कार्य की प्रकृति एवं अन्य बातों के बीच तुलना करना उपयोगी रहता है। यह सिफारिश की जाती है कि नए कर्मचारियों एवं पदोन्नत कर्मचारियों को कम से कम दर तक ही सीमित रखना चाहिए किन्तु दूसरी ओर असाधारण रूप से योग्य कार्यकर्ताओं को कार्य आरम्भ करते ही अधिक से अधिक वेतन प्रदान करने की व्यवस्था भी की जा सकती है। कुछ नगरों में एक विशेष समय के बाद वेतन वृद्धि अपने आप ही हो जाती है। अन्य नगरों में यह व्यवस्था की गई है कि उच्च अधिकारी इस बात का समर्थन करता है कि एक कर्मचारी को पदोन्नत किया जाना चाहिए।

जब सेवीवर्ग एवं वित्तीय कार्यालय के सहयोग से वेतन योजना तैयार कर ली जाती है तो उसके बाद उसे परिषद द्वारा स्वीकार कर लिया जाता है। नगरपालिका स्तर पर वेतन प्रदान करना न केवल सरकार की सफलता के लिए ही जरूरी है वरन् उसके अस्तित्व के लिए भी परमावश्यक है। प्रत्येक कर्मचारी के लिए उसके दिन प्रतिदिन के खर्च का प्रबन्ध किया जाना चाहिए। ऐसे बहुत कम लोग होते हैं जो कि अधिक वेतन प्राप्त करने के प्रस्ताव को ठुकरा सकें। ऐसी स्थिति में यदि नगरपालिका स्तर पर वेतन कम रखा गया तो यह स्वाभाविक है कि योग्य व्यक्ति उसकी ओर आकर्षित नहीं होंगे। जब एक नगर को योग्य व्यक्ति प्राप्त करने में व्यक्तिगत बाजार से प्रतियोगिता करनी होती है तो ऐसी स्थिति में या तो उसे अपने कर्मचारियों को अच्छा वेतन प्रदान करना पड़ेगा अथवा अन्य किसी प्रकार से उसे उसकी अनुपूर्ति करनी होगी। यह बात विशेष रूप से उन थोड़े से पदों के लिए अधिक सत्य साबित होती है जो कि प्रबन्धात्मक एवं व्यावसायिक प्रकृति के हैं और नागरिक सेवा पिरामिड के शीर्ष पर स्थित हैं।

नगर सरकार को मुख्य अधिकारियों पर ही अधिक जोर डालने की आवश्यकता होती है क्योंकि यह कोई कठिन कार्य नहीं है कि योग्य एवं प्रशिक्षित मजदूरों, मैकेनिकों, लिपिकों, स्टेनोग्राफरों आदि को प्राप्त किया जा

सके। इस श्रेणी के कर्मचारियों की योग्यता का स्तर वही हो सकता है जो कि व्यक्तिगत सेवाओं में इस श्रेणी के कर्मचारियों का होता है। किन्तु नगर सरकार को कठिनाई अपने अस्पतालों के लिए योग्य डाक्टरों, जनकार्य के लिए योग्य अभियन्ताओं, वकीलों एवं कार्यपालिकाओं को चयन करने में होती है। वह अपने उच्च पदों पर प्रायः योग्य व्यक्तियों को आकर्षित नहीं कर पाते; इसलिए निम्न पदाधिकारियों की सेवाओं का अधिक से अधिक लाभ उठाने में भी वह असमर्थ रहती है। इस कठिनाई का मुख्य आधार वेतन योजना है जिसके अनुसार शीर्ष के पदों पर दिए गए वेतन इससे बहुत कम होते हैं जो कि व्यक्तिगत संगठनों में दिए जाते हैं। इस सम्बन्ध में एक अन्य प्रवृत्ति भी उल्लेखनीय है जिसके अनुसार संयुक्त राज्य अमरीका की जनता सरकारी अधिकारियों को उच्च वेतन प्रदान करने का सदैव विरोध करती है। इसी प्रवृत्ति के परिणामस्वरूप उच्च अधिकारियों को कम वेतन प्रदान किया जाता है। व्यक्तिगत समानता के सिद्धान्त पर जोर देने वाले उच्च अधिकारियों को कम वेतन प्रदान करने के पक्षपाती होते हैं। कई लोग यह विचार करते हैं कि जनता की अधिक सेवा करने का प्रमाण यह है कि कार्यकर्ता को कम वेतन प्रदान किया जाए। दूसरी ओर श्रम के महत्व पर अधिक जोर देने एवं श्रमिकों को अच्छा जीवन व्यतीत करने योग्य वेतन प्रदान करने की प्रवृत्ति ने मजदूरों के वेतन में पर्याप्त वृद्धि कर दी है। कई लोग यह भी कहते हैं कि यदि नगर सरकार द्वारा श्रमिकों को अधिक वेतन प्रदान किया गया तो व्यक्तिगत नियमों द्वारा इसके विरुद्ध न्यायिक कार्यवाही की जा सकती है।

नगर कर्मचारियों का वेतन निश्चित करते समय इस तथ्य का पर्याप्त प्रभाव पड़ता है कि ये कर्मचारी भी साधारण नागरिकों की भांति नगर सरकार के मतदाता होते हैं। कोई भी पारषद यह नहीं चाहता कि वह मजदूरों, पुलिसमैनों, अग्निरक्षकों, आदि के रूप में अपने मतदाताओं के एक बड़े समूह को नाराज करे; यहां तक कि एल्डरमैन भी वेतन सम्बन्धी नीतियों का समर्थन करते समय इनके हित को ध्यान में रखते हैं। नगर सरकार के ये कर्मचारी न केवल स्वयं मतदाता होते हैं वरन् वे नगर के अनेक मतदाताओं को प्रभावित करने की क्षमता भी रखते हैं। इनमें से अधिकांश मजदूर संगठनों तथा मजदूरों की राजनैतिक समितियों के सदस्य होते हैं। इस प्रकार वे एक ही साथ नगर परिषद के सेवक भी होते हैं और स्वामी भी। नगर परिषद एवं उसके कर्मचारियों के बीच इस प्रकार के सम्बन्ध होने के कारण भी कई एक लोग निराशावादी दृष्टिकोण अपना लेते हैं और सेवीवर्ग नीति के बारे में भिन्न दृष्टिकोण अपना लेते हैं। कुछ लेखकों के अनुसार यह नीति न्यायोचित नहीं है। नगरपालिका सेवाओं में दी जाने वाली मजदूरी की दरें अधिक उच्च नहीं हैं। यह एक अत्यन्त गम्भीर बात है कि उच्च, एवं उत्तरदायी अधिकारियों को प्रदान किया जाने वाला वेतन इतना कम होता है कि वह योग्य व्यक्तियों को अपनी ओर आकर्षित नहीं कर पाता। किसी भी सरकार द्वारा एवं उसके समस्त नागरिक सेवकों द्वारा प्रदान की गई सेवाओं का स्तर इस बात पर निर्भर करता है कि वहां उच्च अधिकारियों को कितना योग्य एवं प्रशिक्षित बनाया गया है।

नगर सरकार को व्यक्तिगत उद्यमों की प्रतियोगिता में इसलिए पिछड़ना पड़ता है कि उसके वेतन और मजदूरी से सम्बन्धित नियम अपेक्षाकृत कठोर होते हैं। द्वितीय विश्व युद्ध के दौरान तथा उसके बाद जीवन-स्तर पर्याप्त बदल चुका है। व्यवसायों की स्थिति अच्छी हो गई है तथा मूल्य बढ़ गये हैं ऐसी स्थिति में यह सम्भव है कि व्यक्तिगत उद्यम प्र.ने कर्मचारियों को अधिक वेतन प्रदान करें किन्तु नगर सरकार बदली हुई परिस्थितियों के साथ इतनी जल्दी समायोजन नहीं कर सकती। एक सामान्य नियम के अनुसार नगरों को वेतन एवं मजदूरी की दर कम से कम एक वर्ष के लिए निश्चित करनी होती है।

नगरों के ऊपर अनेक प्रकार के प्रतिबन्ध लगे रहते है जिनके परिणामस्वरूप नगर सरकार अपने कर्मचारियों को निश्चित वेतन से अधिक कुछ भी नहीं दे सकती। दूसरी ओर न्याय एवं औचित्य इस बात की मांग करता है कि जब भी कभी जीवन स्तर पर व्यय बढ़ जाये तभी कर्मचारियों के वेतन में भी उसी अनुपात में वृद्धि की जावे। उच्च अधिकारियों का वेतन चाहे बढ़ाया जावे अथवा नहीं किन्तु निम्न पदों पर कार्य करने वालों का वेतन अवश्य ही बढ़ना चाहिए। इस व्यवस्था में इस बात की प्रत्येक सम्भावना रहती है कि योग्य कर्मचारी उच्च पदों की ओर से विमुख होने लगेंगे। इसका कारण यह है कि सरकारी सेवा में प्रवेश पाने की प्रेरणा में लोकसेवा की भावना इतनी नहीं होती जितनी धन प्राप्ति की कामना रहती है। धन के प्रभाव में यह स्वाभाविक है कि योग्य व्यक्ति इन पदों पर कार्य न करना चाहें। व्यक्तिगत उद्यमों में अधिक वेतन का आकर्षण उनको उधर खींच लेता है। दूसरी ओर जब चीजों के दाम घटने लगते है तो व्यापारियों की परेशानियां बढ़ जाती हैं, वे नहीं रूप में अपने कार्यों को सम्पन्न करने में अधिक व्यय करने के लिए बाध्य हो जाते है। जहां तक कर्मचारियों के वेतन का प्रश्न है वह अब नहीं बढ़ाया जाता। सरकारी सेवा में कार्य करने वाले लोग प्राय: यह आशा लगाये रहते हैं कि जब भी कभी कीमतें कम होंगी तो वे अपना जीवन सरलता के साथ व्यतीत कर पायेंगे चूंकि उनकी खरीदने की शक्ति बढ़ जायेगी।

नगरों में निम्न स्तर के कर्मचारियों एवं उच्च स्तर के अधिकारियों के लिए वेतन सम्बन्धी कोई योजना तैयार करना एक सरल काम नहीं है। इस सम्बन्ध में मुख्य प्रश्न यह है कि वेतन का निश्चय जीवन की आवश्यकताओं में होने वाले व्यय के आधार पर किया जाना चाहिए अथवा प्रदान [illegible] निर्धारित करते [illegible] को देखा [illegible] ही आगे [illegible] है। इसी प्रकार यदि हम जीवन-यापन के व्यय को आधार बनाकर चलें तो समस्या यह पैदा होती है कि किस जीवन स्तर को हम सामान्य मानें तथा कीमतों के बढ़ने अथवा घटने के साथ समायोजित करने के लिए वेतन व्यवस्था में लोचशीलता लाने का क्या प्रावधान किया जावे। इस सम्बन्ध में एक महत्व-

पूर्ण समस्या यह भी है कि क्या ऐसी व्यवस्था की जाये कि वेतन में नियमित रूप से प्रतिवर्ष वृद्धि करते रहें ताकि कर्मचारियों को सेवा सम्पन्न करने में निरन्तर उत्साह रहेगा। एक दूसरा तरीका यह भी है कि कार्यकुशलता के स्तर को देखकर ही उसके आधार पर वेतन में वृद्धि की जाये। वेतन से सम्बन्धित एक अन्य महत्वपूर्ण समस्या यह है कि जनता की इस मांग के बीच सरकारी व्यय को कम रखा जाये तथा सेवायें अच्छी प्रदान की जायें और कर्मचारियों से जितना काम लिया जाये उतना उनको वेतन प्रदान किया जाये, हम कैसे समायोजन स्थापित करेंगे। यदि सेवा अच्छी ली गई तो वेतन अधिक प्रदान करना होगा और यदि सरकारी व्यय को कम किया गया तो सेवा के अनुपात में वेतन नहीं होगा अथवा सेवा अच्छी नहीं ली जायेगी। ये कुछ महत्वपूर्ण प्रश्न हैं जो कि प्रत्येक नगर के सामने उठते हैं जब भी कभी वह वेतन सम्बन्धी नीति को तय करना चाहता है।

पद वर्गीकरण की भांति एक वेतन योजना को भी एक बार स्थापित करके हमेशा के लिए स्थायी नहीं बनाया जा सकता उसमें प्रतिवर्ष परिवर्तन किया जाना जरूरी हो जाता है। यह हो सकता है कि पदों के नये वर्ग आवश्यक बन जायें अथवा स्थित वर्ग असामयिक सिद्ध हो जायें। जीवन-यापन के व्यय में परिवर्तन तथा व्यावसायिक, प्रशासनिक, एवं योग्य कर्मचारियों की मांग वेतन योजना में परिवर्तन को आवश्यक बना देती है। आर्थिक मन्दी के समय वेतन योजना में परिवर्तन किया जाना अत्यन्त महत्वपूर्ण बन जाता है। इस समय में एक ओर तो कर्मचारियों का दबाव पड़ता है क्योंकि वे अच्छा वेतन प्राप्त करना चाहते हैं और दूसरी ओर कर दाताओं द्वारा भी दबाव डाला जाता है ताकि कर की मात्रा को कम किया जा सके। इन दोनों विरोधी किन्तु स्वाभाविक दबावों के बीच समायोजन किया जाना अत्यन्त जरूरी हो जाता है। वेतन योजना को लोचशील बनाने का एक तरीका तो यह है कि मूल वेतन के साथ महगाई को भी जोड़ दिया जाये और जैसे-जैसे चीजों के दामों में परिवर्तन आये तैसे-तैसे इसकी मात्रा में भी परिवर्तन किया जाये। यह एक अत्यन्त कठिन कार्य है कि विभिन्न प्रकार के समायोजन करने के बाद भी वेतन योजना में आन्तरिक रूप से एकरूपता बनाये रखी जा सके।

कर्मचारियों की नियुक्ति की प्रक्रिया
(The Employment Process of Employees)

सेवीवर्ग प्रशासन में स्थिति वर्गीकरण एवं वेतन योजना बनाने की प्रक्रियायें कुछ तकनीकी प्रकृति की है और सामान्य जन का इनसे प्रत्यक्ष रूप में थोड़ा भी सम्बन्ध नहीं होता। उनको तो इसके परिणाम मात्र का ही परिचय रहता है। किन्तु सेवीवर्ग के प्रशासन के अन्य पहलुओं के साथ उसका प्रत्यक्ष रूप से सम्बन्ध रहता है। कर्मचारियों की नियुक्ति की वास्तविक प्रक्रियाओं का उनको पर्याप्त ज्ञान रहता है। सामान्यतः यह समझा जाता है कि जहां कहीं नियुक्तियां योग्यता के आधार पर की जाती है वहां पहले तो रिक्त पद के लिए विज्ञापन किया जाता है, बाद में परीक्षाओं की घोषणा की जायेगी, परीक्षा लेने वाली सत्ता द्वारा उत्तीर्ण नामों का प्रमाणीकरण किया

जायगा अन्य कर्मचारियों को परीक्षा करने के लिए नियुक्ति प्रदान की जायगी। इन सभी प्रक्रियाओं में उत्पन्न होने वाली सभी समस्याओं को नागरिकों द्वारा नहीं समझा जाता। इन पर विचार किया जाना नगर स्तर के सेवावर्ग की स्थिति का पर्याप्त ज्ञान करने के लिए जरूरी है। जब सेवाकाल प्रावधानों द्वारा प्रार्थियों को आकर्षित करने के लिए कार्य सम्पन्न किए जाते हैं तो उन्हें सेवीवर्ग प्रशासन में भर्ती से सम्बन्धित क्रियाओं के रूप में माना जाता है। इसमें परीक्षायें भी आती हैं और हर प्रकार की जांच की जाती है ताकि उम्मीदवार की योग्यताओं का निर्धारित किया जा सके। जब सेवावर्ग अभिकरण द्वारा प्रश्न-पत्र प्रस्तुत किया जाता है और उसके साथ किसी का नाम सामने रखा जाता है तो इसका अर्थ यह है कि नियुक्तिकर्ता सत्ता को यह विश्वास दिलाया जा रहा है कि उस विशेष व्यक्ति में सभी आवश्यक योग्यतायें हैं।

भरती की प्रक्रिया (The Process of Recruitment)—भरती की मुख्य रूप से दो व्यवस्थाएँ होती हैं। प्रथम यह है कि स्कूलों और कालिजों में साधारण परीक्षाओं के आधार पर प्रत्याशी युवक और युवतियों का आकर्षित किया जाय। दूसरा तरीका यह है कि जिस कार्य अथवा सेवा के लिए नियुक्त किया जा रहा है उसमें सम्बन्धित अनुभव एवं योग्यताओं की जांच की जाय और व्यावहारिक परीक्षाओं भी जांच, अमरीकी नगरपालिकाओं में इस दूसरी व्यवस्था को अधिकतर अपनाया जाता है। इस व्यावहारिक दृष्टिकोण के अनुसार यह माना जाता है कि नागरिक सेवा विभिन्न पदों का एक समूह है जिसे तकनीकी योग्यताओं से सम्बन्धित जांच के आधार पर भरा जाना चाहिए। शेष नगरपालिकायें व्यापक शासनिक प्रशिक्षण के लिए कुछ पदों को निश्चित करने में रुचि लेती हैं किन्तु फिर भी व्यावहारिक दृष्टिकोण अधिक प्रभावशाली है। नगरपालिका स्तर पर कोई भी सन्तोषजनक योग्यता व्यवस्था अनिवार्य रूप से अनेक ऐसी परीक्षाओं पर आधारित होना चाहिए जो कि सम्पन्न किये जाने वाले कार्य की तकनीकी योग्यताओं एवं कार्य के अनुभव पर आधारित हों।

कुछ लेखकों का मत है कि भर्ती की इन तकनीकों को मिलाने पर एक नगर द्वारा अधिक योग्य नागरिक सेवा पैदा की जा सकती है। नागरिक सेवा में रिक्त स्थान कई एक कारणों से हो जाते हैं जैसे कर्मचारियों को हटाने पर, सेवाओं को बढ़ाने पर, पदोन्नति करने पर अथवा नया नियुक्ति करने पर। भर्ती करने वाले अभिकरण को चाहिए कि वह विभागों के साथ मिलकर इन सभी आवश्यकताओं के लिए योजना बनाए। भरती का सकारात्मक कार्यक्रम अपनाना जरूरी होता है। परीक्षाओं की उचित समय पर घोषणा कर दी जाती है और योग्य व्यक्तियों को आकर्षित किया जाता है। तथ्यों का अध्ययन करने पर यह ज्ञात होता है कि परम्परागत रूप से नागरिक सेवा आयुक्तों ने भरती की प्रक्रिया को निषेधात्मक दृष्टि से संचालित किया है। योग्यता व्यवस्था की स्थापना हो जाने के बाद भी नगरपालिका के विभिन्न पदों पर प्रायः कम योग्यता वाले व्यक्ति हो जाते थे इसमें वे व्यक्ति प्रवेश पाते थे जिनको अन्य कहीं स्थान नहीं होता था। नगरपालिकायें उच्च

ली जाती हैं उनको विभिन्न आधारों पर समूहीकृत किया जाता है। उदाहरण के लिये वर्तमान काल में सामाजिक, यांत्रिक अथवा सामान्य बुद्धि से संबंधित क्षमता को पर्याप्त रूप से जांचने के लिये कुछ प्रयोग किये जा रहे हैं। सामान्य बुद्धि को जांचने से सम्बन्धित परीक्षायें बहुत समय से लोकप्रिय हैं। प्रथम विश्वयुद्ध के बाद से ही इन पर पर्याप्त विचार-विमर्श किया जाता रहा है। परीक्षा के इस तरीके को अधिक लोकप्रिय बनाने के लिये इस प्रकार प्रयुक्त किया गया कि इसका महत्व कम होता चला गया। वर्तमान समय में यद्यपि इन परीक्षाओं का प्रयोग पर्याप्त रूप से किया जाता है किन्तु ये प्रायः अन्य परीक्षाओं के सहायक के रूप में कार्य करती हैं अथवा इनको उस समय प्रयुक्त किया जाता है जबकि प्रार्थी बहुत बड़ी संख्या में आ जायं और उनमें से छटनी करना जरूरी हो जाय। सामाजिक एवं यांत्रिक बुद्धिमत्ता की जांच के लिये की जाने वाली परीक्षायें पर्याप्त महत्वपूर्ण प्रतीत होती हैं किन्तु इनका अभी तक स्तरीकरण नहीं किया गया है। यह आशा की जाती है कि जब परीक्षा की इन प्रणालियों का विकास किया जायेगा तो सरकारी परीक्षा कार्यक्रमों में वे निःसंदेह रूप में महत्वपूर्ण स्थान प्राप्त कर लेंगी। परीक्षाओं के आधार पर व्यक्ति की क्षमता एवं प्राप्ति दोनों को ही मापा जा सकता है। जब हम अनुभव का मूल्यांकन करते हैं तो इसके लिये प्राप्तियों से सम्बन्धित परीक्षा की जाती है और इनका रूप वैसा है जैसा कि कक्षा के कमरे में किया जाता है। जब उम्मीदवार की शारीरिक जांच की जाती है तो उनकी ऊंचाई एवं भार या शक्ति को मापा जाता है। परीक्षाओं को इन प्रकार उद्देश्य के आधार पर कई वर्गों में विभाजित किया जाता है। विभाजन के अन्य रूप भी हैं।

उम्मीदवारों की परीक्षाओं को उनके रूप के आधार पर भी विभाजित किया जा सकता है। उदाहरण के लिए मौखिक परीक्षा का नाम लिया जाता है जिसका एक समय व्यापक रूप से नाम लिया जाता था किन्तु बाद में इसका व्यापक रूप से विरोध भी किया गया। मौखिक परीक्षायें मुख्य रूप से वर्तमान काल की उपज हैं और यह मुख्य रूप से व्यक्तिगत साक्षात्कार ही कही जा सकती हैं। जिस पदाधिकारी को जनता के साथ सम्पर्क रखना जरूरी होता है उसकी नियुक्ति के लिए इस प्रकार की परीक्षाओं को अत्यन्त महत्वपूर्ण समझा जाता है। मौखिक परीक्षा अथवा साक्षात्कार दोनों अन्य कई दृष्टियों से भी उपयोगी हैं। इनमें समय तथा धन कम खर्च होता है, यही कारण है कि अधिकांश अधिकार-क्षेत्रों के लिए इनका प्रयोग किया जाता है।

परीक्षाओं का एक दूसरा रूप लिखित परीक्षायें हैं। नये कर्मचारियों की भर्ती करते समय इस तकनीक को अमरीकी नगरों द्वारा पुराने समय में अपनाया जाता था। कागज और लेखनी के माध्यम से नगरों में चयन के लिए जांच करना पर्याप्त समय से महत्वपूर्ण तरीके के रूप में चला आ रहा है। लिखित परीक्षायें अनेक रूपों में सम्पादित की जाती हैं। उदाहरण के लिए दो वाक्य लिख कर उनमें से सही और गलत की जांच कराई जाती है, वाक्य को पूरा कराया जाता है, अनेक में से एक को छटवाया जाता है,

छोटे उत्तर मांगे जाते हैं तथा इसी प्रकार के अन्य तरीके अपनाए जाते हैं। इस प्रकार की परीक्षाओं में मूल्यांकन वस्तुगत रूप से किया जाता है। जाँच के इस तरीके को उस समय अपनाना अधिक उपयुक्त समझा जाता है जबकि प्रार्थियों की संख्या अधिक हो तथा मौखिक परीक्षा लेने में अधिक समय एवं धन बर्बाद करना पड़े। कुछ पदों पर जब व्यक्ति की योग्यता की जाँच की जाती है तो उस पर आलोचना का पर्याप्त भय रहता है। योग्यता सम्बन्धी निर्णयों या योग्यता के मापदण्डों के प्रकाशन के लिए छोटे उत्तरों के आधार पर जाँच या वस्तुगतता की जाँच को अधिक उपयुक्त समझा जाता है। लिखित परीक्षायें प्रमाणित करने की दृष्टि से भी अत्यन्त सरल होती हैं। यदि छोटे उत्तरों वाली लिखित परीक्षा को अपनाया गया तो स्तरीकरण की समस्या कुछ-कुछ सरल हो जाती है। छोटे उत्तरों वाली परीक्षाओं में पर्याप्त वस्तुगतता रहती है इसके अतिरिक्त स्तरीकरण को सरल बनाने की दृष्टि से भी इनको मूल्यवान माना जाता है किन्तु इस प्रकार की परीक्षाओं में पर्याप्त समय लगता है और साथ ही इनके लिये पर्याप्त कुशलता एवं प्रशिक्षण की जरूरत भी होती है। यह कोई साधारण काम नहीं है कि किस प्रकार ऐसे प्रश्न बना दिये जावें कि एक प्रत्याशी की अधिकतम योग्यताओं का सही सही ज्ञान प्राप्त किया जा सके।

परम्परागत रूप से निबन्ध के रूप में अथवा स्वतन्त्र उत्तर के रूप में जो लिखित परीक्षायें ली जाती हैं उनमें एक बड़ी कठिनाई यह आती है कि इनके आधार पर स्तरीकरण नहीं किया जा सकता। इसके अतिरिक्त इस प्रक्रिया में जो नम्बर दिये जाते हैं वे भी इतने वस्तुगत नहीं बन पाते जितना कि आशा की जाती है। कभी कभी इस प्रणाली के अभावों को पूरा करने के लिए स्तरीकरण की प्रक्रिया के लिए प्रयत्न हो साधन अपना लिया जाता है। इसके अतिरिक्त स्वतन्त्र उत्तर की प्रणाली उन उम्मीदवारों के हित में भी नहीं होती जो कि बड़े ही बुद्धिमान हैं किन्तु लिखने की कला में विशेषज्ञ नहीं हैं। इस प्रकार यह तरीका उनकी बौद्धिक योग्यताओं एवं कुशलताओं को जाँचने में इतना सहायक नहीं हो सकता। कुछ एक पदों के लिए इस प्रणाली को पूर्णतः अनुपयुक्त स्वीकार किया गया है। अमल में उपयुक्त यह माना जाता है कि परीक्षाओं के संयुक्त रूप के आधार पर उम्मीदवार की योग्यताओं की जाँच की जाय। जब अन्तिम निर्णय लिया जावे तो प्रत्येक प्रणाली के निष्कर्षों को ध्यान में रख लिया जावे। एक संयुक्त जाँच का तरीका यह माना जायगा जिसमें कि प्रशिक्षण एवं अनुभव का मूल्यांकन किया जाता है, कागज व लेखनी के आधार पर परीक्षा ली जाती है तथा मौखिक साक्षात्कार किया जाता है। जब उच्च पदों पर नियुक्ति के लिए परीक्षा ली जाती है तो लक्ष्य यह देखना होता है कि प्रत्याशी में प्रशासन एवं विषयवस्तु सम्बन्धित ज्ञान है अथवा नहीं है। इसके लिये प्रत्याशी के अनुभव एवं प्रशिक्षण का मूल्यांकन किया जायेगा तथा मौखिक परीक्षा भी ली जायगी।

5. अनेक पदों के लिए कार्य सम्पन्नता की जाँच भी अत्यन्त महत्वपूर्ण एवं उपयुक्त समझी जाती है। उदाहरण के लिए एक टाइपकर्ता (Typist)

के पद पर नियुक्ति करनी है तो इसके लिए यह उपयोगी एवं जरूरी रहेगा कि प्रत्याशियों की लिखित रूप में परीक्षा न लेकर उनको इबारत बोली जाये अथवा उस इबारत को टाइप करने को कहा जाये। इस प्रकार की जाच के समय उम्मीदवार को अपनी योग्यता का प्रदर्शन करना होता है। कार्य सम्पन्नता की परीक्षा द्वारा उम्मीदवार की क्षमता का पता नहीं लगाया जा सकता। यह सच है कि इसके द्वारा एक विशेष कार्य में व्यक्ति की कुशलता का स्तर ज्ञात हो जाता है किन्तु इससे यह अनुमान लगाना कठिन होगा कि वह व्यक्ति इस कार्य में आगे भी सुधार कर सकता है अथवा नहीं।

परीक्षाओं को उनके प्रशासनिक रूप के आधार पर भी विभाजित किया जा सकता है। अधिकांश परीक्षायें ऐसी होती हैं जो कि व्यक्तियों के एक समूह को एक स्थान पर एक ही साथ देनी होती हैं जिनको सभा रूप परीक्षा (Assembled) कहा जाता है। असभा रूप परीक्षायें वे होती हैं जो प्रायः अनुभव एवं प्रशिक्षण का मूल्यांकन करती हैं, प्रस्तुत किये गये कार्य की जांच करती हैं अथवा व्यक्तिगत रूप से साक्षात्कार करती हैं। परीक्षा के इन रूपों को प्रायः उच्च पदों पर नियुक्ति करते समय प्रयुक्त किया जाता है। कभी-कभी इनका प्रयोग उन पदों के लिए भी कर लिया जाता है जिनके प्रत्याशियों की संख्या सीमित तथा कम हो। परीक्षायें प्रतियोगी भी हो सकती हैं और गैर-प्रतियोगी भी। दूसरी प्रकार की अर्थात् गैर-प्रतियोगी परीक्षाओं का प्रचलन अपेक्षाकृत अधिक है। जहां योग्यता व्यवस्था औपचारिक रूप से कायम रहती है वहां भी प्रायः इसका व्यवहार देखा जा सकता है। फिर भी एक सामान्य नियम के अनुसार जहां नियुक्ति का आधार योग्यता व्यवस्था को बना दिया गया है वहां परीक्षा का रूप यथासम्भव प्रतियोगी होना चाहिये क्योंकि जब तक तुलना नहीं की जायेगी तब तक सर्वश्रेष्ठ का निर्णय नहीं लिया जा सकता। कुछ अपवादों में प्रतियोगिता व्यवस्था को ठुकराया भी जा सकता है।

उम्मीदवार के बौद्धिक स्तर की जांच की जाती है और यह ज्ञात किया जाता है कि उसमें नई चीज सीखने की योग्यता एव क्षमता है अथवा नहीं है। किसी भी पद पर नियुक्ति करते समय व्यक्ति की मेडीकल जांच करना भी परम आवश्यक समझा जाता है। यह कहा जाता है कि यदि कोई व्यक्ति नगर सरकार के कार्यों को सम्पन्न करने में शारीरिक रूप से असमर्थ हो अथवा असमर्थ होने के लिए सम्भावित हो, उसे किसी पद पर नियुक्त करना उपयुक्त न रहेगा। यदि ऐसा कर दिया गया तो वह पदाधिकारी समय-समय पर बीमारी की छुट्टियां मांगता रहेगा इस प्रकार कुल मिलाकर वह सगठन के अन्य कर्मचारियों के मोरेल को नीचा गिरायेगा। इस प्रकार नियुक्ति से पूर्व यदि मेडीकल परीक्षा ले ली जाये तो इससे ऐसे लोगों को बाहर ही रखा जा सकेगा जो कि शारीरिक दृष्टि से अयोग्य हैं। मजदूर, पुलिसमैन तथा अग्निरक्षक आदि के पदों के लिए डाक्टरी जांच अत्यन्त महत्वपूर्ण समझी जाती है। यह मेडीकल परीक्षा साधारण रूप से ली जाने वाली मेडीकल परीक्षा से कुछ भिन्नता रखती है। यह न केवल शारीरिक अयोग्यता की जान-

कारी के लिए ही नहीं वरन् शारीरिक शक्ति के माप के लिये भी उपयोगी रहती है।

भर्ती करते समय प्रत्याशी के चरित्र के बारे में भी आवश्यक जानकारी प्राप्त करनी होती है। आवेदन पत्र में दिये अनेक प्रश्नों के आधार पर एवं अन्य प्रकार से यह जानने का प्रयास किया जाता है कि प्रत्याशी कभी जेल में रहा है अथवा नहीं। जहाँ तक पुलिसमैन एवं वित्तीय अधिकारी की नियुक्ति का प्रश्न है, उसे करते समय चरित्र सम्बन्धी जाँच विशेष रूप से की जाती है। उच्च प्रशासकीय एवं व्यावसायिक पदों पर नियुक्ति के लिए उम्मीदवारों को कुछ अन्य सहायक सूचनायें भी प्रदान करनी होती है। वे अपने व्यावसायिक सहयोगियों के प्रमाण-पत्र प्रस्तुत करते हैं। इस प्रकार की व्यवस्था का निषेधात्मक रूप से महत्व है और यह महत्व इसलिए है कि इसके माध्यम से कई एक अनुपयुक्त लोगों का प्रवेश रोका जा सकता है।

अधिकांश पदों के लिए जब उम्मीदवारों की जाँच की जाती है तो अनेक परीक्षाओं की एक श्रृंखला को अपनाना पड़ता है। हो सकता है कि इसके लिए शिक्षा या अनुभव का मूल्यांकन, लिखित परीक्षा, मौखिक परीक्षा, चरित्र सम्बन्धी जाँच, शारीरिक जाँच आदि सभी उपायों अथवा इनमें से कुछ को अपनाना पड़े। जब एक पद पर नियुक्त करने के निर्णय में मौखिक साक्षात्कार द्वारा महत्वपूर्ण योगदान किया गया है तो इस निर्णय के विरुद्ध अपील भी की जा सकती है। इस प्रकार की व्यवस्थाओं को अमरीकी नगरों में कम औपचारिक रूप प्रदान किया गया है।

परीक्षा लेना एवं मूल्यांकन करना अत्यन्त तकनीकी मामले होते हैं। इनको सम्पन्न करते समय पर्याप्त सावधानी बरतनी होती है तथा मनोवैज्ञानिक रूप से भाव बढ़ाया जाता है। एक श्रेष्ठ परीक्षा व्यवस्था में कुछ गुण होने चाहिये। उदाहरण के लिए यह वैध होना चाहिए अर्थात् इसके द्वारा वह कुछ माप लिया जाये जिसे मापना इसका लक्ष्य है, यह विश्वसनीय होना चाहिए अर्थात् यदि एक ही व्यक्ति या समूह पर इसे बार-बार किया जाये तो इसके समान परिणाम हों; इसका स्तरीकरण होना चाहिए अर्थात कठिन प्रक्रियाओं को सरल रूप दे देना चाहिये। इन विशेषताओं से पूर्ण परीक्षा प्रणाली की रचना एवं प्रशासन करना कोई आसान काम नहीं है। इस कार्य को करने के लिए विशेषज्ञों की आवश्यकता होती है। इसके लिये सेवीवर्ग संचालक, मुख्य परीक्षक, नागरिक सेवा आयोग के सचिव आदि को सहयोगपूर्ण रूप में कार्य करना होता है तथा किसी एक निर्णय पर पहुँचना होता है। प्रायः इस बात का समर्थन किया जाता है कि परीक्षा की प्रणाली के सम्बन्ध में यदि विभागों से भी विचार-विनिमय कर लिया जाये तो अधिक उपयुक्त रहेगा। जब परीक्षा लेने का कार्य सम्पन्न हो जाता है तो सेवीवर्ग अभिकरण को योग्यता के आधार पर उम्मीदवारों की एक सूची बनानी होती है। व्यक्तियों को रजिस्टर में उसी क्रम से रखा जाता है जितने उन्होंने नम्बर प्राप्त किए हैं।

अमरीकी नगरों में एक सामान्य नियम यह है कि नियुक्तिकर्ता सत्ता इस सूची के शीर्ष पर दिए गए तीन नामों में से एक का चयन कर लेती है।

इस व्यवस्था में नियुक्तिकर्त्ता निकाय को भी थोड़ी स्वेच्छा की शक्ति प्राप्त हो जाती है। कुछ नगरों में केवल एक का ही नियम अपनाया जाता है अर्थात वे शिखर पर विराजित नाम को ग्रहण कर लेते हैं। दोनों ही व्यवस्थाओं के अपने लाभ तथा उपयोगितायें हैं। प्रथम व्यवस्था नियुक्तिकर्त्ता सत्ता को कुछ स्वेच्छा के अधिकार सौंपती है तो दूसरी व्यवस्था में परीक्षा की प्रक्रिया पर अधिक विश्वास किया जाता है और इससे उच्च स्तर प्राप्त उम्मीदवार को भी संरक्षण प्राप्त होता है। योग्यता के आधार पर प्रत्याशियों की जो यह सूची बनाई गई है, वह तीन या चार वर्ष तक कार्य करती है अथवा उसे कभी भी बदला या रद्द किया जा सकता है।

प्रमाणीकरण की प्रक्रिया में अनेक अवसर ऐसे आते हैं जब कि योग्यता व्यवस्था को समाप्त किया जा सकता है, उसकी आत्मा का हनन किया जा सकता है। उदाहरण के लिए यह सम्भव है कि राजनैतिक दृष्टिकोण रखने वाला केन्द्रीय सेवीवर्ग अभिकरण वर्तमान सूची को असामयिक घोषित कर दे अथवा उसको नई परीक्षाओं के लिये असम्बद्ध बता दे ताकि वह ऐसे व्यक्तियों को सूची में स्थान प्रदान कर सके जिनको वह करना चाहता है। ज्यों-ज्यों योग्यता व्यवस्था अधिक स्वीकृत होती जा रही है त्यों-त्यों ये सब दोष कम होते चले जा रहे हैं। इस प्रक्रिया में सेवीवर्ग अभिकरणों के सावधानी के साथ संगठित होने से भी पर्याप्त असर पड़ता है।

परीक्षा काल (Probation)—जब एक व्यक्ति का योग्यतम उम्मीदवारों के रजिस्टर से चयन कर लिया जाता है तो उसे साधारणतः परीक्षा-काल के लिए सेवा में प्रविष्ट किया जाता है। यह काल निर्धारित होता है; जैसे छः महीने का। जब यह परीक्षाकाल सन्तोषजनक रूप से समाप्त हो जाता है, केवल तभी कर्मचारी को नागरिक सेवा का कार्यकाल मिलता है तथा उसके बाद ही उसे नागरिक सेवा नियमों के अनुसार प्रशासित किया जायगा। उन्हीं के आधार पर वे निलम्बित किये जा सकते हैं, हटाये जा सकते हैं या उनके पद की अवनति की जा सकती है। परीक्षा काल का मुख्य उद्देश्य यह है कि कर्मचारी की योग्यताओं को वास्तविक कार्य की सम्पन्नता के प्रसंग मे देखा जाये। इस प्रकार यह व्यवस्था एक प्रकार से परीक्षा प्रक्रिया पर प्रतिबन्ध लगाती है। परीक्षा काल तीन या छः महीने से लेकर एक वर्ष तक हो सकता है और कभी-कभी इससे भी लम्बा। यह दुर्भाग्य का विषय माना जाता है कि बहुत कम विभागीय अधिकारी परीक्षा काल का लाभ उठा पाते हैं। उनमें से अधिकांश कर्मचारियों को उसी समय स्थायी मान लेते हैं जब कि प्रथम बार उनकी नियुक्ति की जाती है। सेवीवर्ग अधिकारी चाहें तो इस काल का अधिक से अधिक लाभ उठाने के लिए प्रोत्साहित कर सकते हैं क्योंकि इससे नियमित परीक्षा कार्यक्रमों पर उपयोगी प्रभाव पड़ता है और सेवा में कर्मचारियों का स्तर भी ऊंचा होता है। इस लक्ष्य को प्राप्त करने के लिये कुछ सगठन परीक्षाकालीन कर्मचारियों से सम्बन्धित प्रतिवेदन मांगते रहते हैं और अन्तिम रूप से वह प्रतिवेदन मानते हैं जिसमें कि परीक्षाकाल समाप्त होने पर कर्मचारी की स्वीकृति या अस्वीकृति का उल्लेख होता है।

वर्तमान काल में नियुक्ति के इस पहलू का पर्याप्त उपयोग नहीं किया जाता यद्यपि ऐसा करने की वह सामर्थ्य रखता है।

कर्मचारियों का प्रशिक्षण
[The Training of Personnel]

यद्यपि नगरपालिका प्रशासकों द्वारा प्रशिक्षण काल के महत्व को बहुत कम समझा जाता है किन्तु फिर भी ये अधिकारी नगरपालिका सेवकों को प्रशिक्षण प्रदान करने के उपयोग से अनभिज्ञ नहीं हैं। यह सच है कि प्रशिक्षण कार्यक्रम प्रायः सभी नगरों में पाए जाते हैं किन्तु इनके महत्व एवं उपयोगिता के सम्बन्ध में पर्याप्त विचार-विमर्श जारी है। मि० ब्रोमेज (Bromage) के कथनानुसार कर्मचारियों का प्रशिक्षण सदैव अनिवार्य है, यदि लोक सेवा को प्रभावशाली बनना है।[1] नगरपालिका प्रशासन की अपनी अनेक विशेषताएं होती हैं। व्यक्ति साधारण रूप से पुलिसमैन या अग्निरक्षक की परीक्षाओं में उस समय तक नहीं बैठते जब तक कि वे अतिरिक्त प्रशिक्षण प्राप्त नहीं कर लेते। औपचारिक शिक्षा या अनुभव के द्वारा व्यक्ति अपनी योग्यताओं का विकास कर लेते हैं। इस प्रकार वे कर्मचारी के रूप में अपने आपको स्वीकार्य बना लेते हैं। जब एक व्यक्ति को परीक्षाकाल के लिए नियुक्त किया जाता है तो यह उचित समझा जाता है कि वह पद सम्भालने से पूर्व कुछ प्रशिक्षण प्राप्त कर ले। जब एक कर्मचारी पद को सम्भाल लेता है तो औपचारिक कार्यक्रमों को तब सेवाकालीन प्रशिक्षण कहा जाता है। इस प्रकार प्रशिक्षण के विषय को मुख्यत. दो भागों में विभाजित किया जा सकता है, ये हैं—*सेवापूर्व या प्रवेशपूर्व प्रशिक्षण और सेवाकालीन या प्रवेशोत्तर प्रशिक्षण।*

सेवापूर्व प्रशिक्षण का सम्बन्ध लोक सेवा में प्रवेश से पूर्व दी जाने वाली शिक्षा से है। यद्यपि लोकसेवाओं से सम्बन्धित योग्यताओं को विकसित करने के क्षेत्र में शिक्षा व्यवस्था के योगदान को पर्याप्त महत्वपूर्ण बताया जाता है, किन्तु फिर भी सामान्यीकरण करते हुए यह कहा जा सकता है कि नगरपालिका स्तर पर इससे आशान्वित लाभ होने की सम्भावना कम है। शिक्षा प्रदान करते समय मूलत. मौलिक और सांस्कृतिक विषयों का अध्ययन कराया जाना चाहिए। निम्न पदों के लिए प्रशिक्षण का प्रबन्ध भी आजकल हाईस्कूलों के व्यापारिक विभागों द्वारा किया जाता है, किन्तु इन कुछ उदाहरणों के अतिरिक्त नगर कार्यों के लिए आवश्यक कुशलता का विकास रोजगार प्राप्त करने के बाद विभागीय पर्यवेक्षण में ही किया जाना चाहिए। वैसे वर्तमान प्रवृत्ति के अनुसार कालेजों एवं विश्वविद्यालयों में विद्यार्थियों को लोकसेवा के लिए तैयार करने में अधिक रुचि ली जाती है। *यद्यपि इनके अधिकांश प्रयासों का लक्ष्य संघीय सेवा की ओर* रहता है किन्तु फिर भी नगरपालिका सेवा की ओर भी ध्यान दिया जाता

1 "The training of employees is always a must if the public service is to be effective."
—*A. W. Bromage*, op. cit., P. 350

है। इन कार्यक्रम का मुख्य उद्देश्य प्रशासकीय एवं स्टाफ के सेवावर्ग का विकास करना है। इसमें अर्थ-शास्त्र, राजनीति-शास्त्र, लोक प्रशासन, मनोविज्ञान, समाज-शास्त्र, सांख्यिकी, आदि विषयों पर जोर दिया जाता है। शिकागो, मेनेसोटा, कैलीफोर्निया, आदि विश्वविद्यालय इस प्रकार के कार्यक्रमों में नेतृत्व करते हैं। जो स्कूल लोकसेवा में विद्यार्थियों को विकसित करने के कार्यक्रम अपनाते हैं वहां नगर का यह उत्तरदायित्व रहता है कि वह इन स्कूलों के सर्वश्रेष्ठ विद्यार्थियों को अपनी ओर आकर्षित करे। ऐसा करने के लिए वर्तमान वेतन क्रम, सेवा की शर्तें एवं भर्ती का कार्यक्रम आदि में परिवर्तन करना होता है। यह भी आवश्यक समझा जाता है कि नए कर्मचारियों को तथा विशेष ज्ञान एवं कौशल वाले स्थायी कर्मचारियों को प्रशिक्षित किया जाए, तभी वे अपनी सेवाओं को अधिक मूल्यवान सिद्ध कर सकते हैं।

प्रशिक्षण का दूसरा रूप सेवाकालीन प्रशिक्षण है। कुछ समय पूर्व तक नगरपालिकाएं अपने भर्ती कार्यक्रम को स्कूलों से सम्बद्ध रखती थीं। वे कर्मचारियों की योग्यता के अन्तर्गत उच्च प्रशिक्षण को भी स्थान देती थीं और कम योग्यताओं वाले उम्मीदवारों को नगरपालिका में लेने के लिए बहुत कम प्रयास किया जाता था। बाद में चल कर यह महसूस किया जाने लगा कि सेवापूर्व प्रशिक्षण ही पर्याप्त नहीं होता। यदि एक नगर-
प [illegible] गी
व: [illegible] य
स [illegible] ने
वो [illegible] —
नियों में अत्यन्त आवश्यक है। नए कर्मचारी के लिए दिया जाने वाला प्रारम्भिक प्रशिक्षण अलग-अलग होता है। हो सकता है कि उसे कुछ विशेष कर्त्तव्यों से सम्बन्धित थोड़ा-बहुत वर्णन किया जाए अथवा उसके लिए एक नियमित कोर्स प्रारम्भ किया जाए। यह दो दिन से लेकर दो माह तक चल सकता है। इस काल में कर्मचारी द्वारा नगर और विभाग के संगठन से सम्बन्धित आवश्यक विशेष ज्ञान प्राप्त किया जाता है।

विशेष ज्ञान का प्रशिक्षण प्रायः बड़े नगरों के अग्नि एवं पुलिस विभागों में पाया जाता है। नए भर्ती किए गए लोगों के लिए व्यवसाय सिखाने की प्रणाली प्रशिक्षण का एक रूप है। जब एक कर्मचारी को परीक्षाकाल में कुछ कर्तव्य या निरीक्षण का दायित्व सौंपा जाता है तो उस पर पर्याप्त पर्यवेक्षण रखा जाता है। उसके बाद उसकी परीक्षा ली जाती है ताकि यह जाना जा सके कि इस काल में वह कितना लाभान्वित हुआ। उसे बारी-बारी से कुछ विभागों में कार्य करने के लिए कहा जाएगा। इस व्यवस्था द्वारा वह सम्पूर्ण संगठन के व्यापक चित्र से परिचित हो जाएगा और यह भी ज्ञात कर सकेगा कि वह कहां सन्तोषजनक रूप से कार्य कर सकता है। नगरों में प्रशिक्षण के उस रूप का अधिक विकास हुआ है जो कि कार्यकुशलता बढ़ाने के लिए दिया जाता है। इसे हम पदोन्नति के लिए प्रशिक्षण भी कह सकते हैं। कभी-कभी यह कार्य केवल नगर द्वारा ही किया जाता है किन्तु अनेक उदाह-

राज्यों में यह सामुदायिक प्रयासों का परिणाम है। नगरों के राज्य संघ ने पुलिस परिरक्षक आदि के केन्द्रीय एवं क्षेत्रीय स्कूल खोलने में पर्याप्त सक्रियता दिखाई है। नगर प्रबन्धकों के अन्तर्राष्ट्रीय संघ ने नगरपालिका प्रशिक्षण के लिए एक संस्थान स्थापित किया है जो कि नगरपालिका वित्त, नियोजन, सेवीवर्ग, अग्नि, पुलिस आदि कार्यों में डाक द्वारा अध्ययन की सुविधा प्रदान करता है। कुछ उदाहरण ऐसे भी हैं जहां कि नगरपालिका फैकल्टी के साथ अथवा फैकल्टी या विश्वविद्यालय के साथ मिल कर कार्य करती है।

प्रशिक्षण का कार्यक्रम विषय चाहे कुछ भी हो किन्तु इनका प्रबन्ध करने वाले स्कूलों तथा कक्षाओं का सम्बन्ध प्रायः व्यावहारिक विषयवस्तु से होता है जो कि व्यवसाय के साथ प्रत्यक्ष रूप से सम्बन्धित होता है। जहां कहीं क्षेत्रीय स्कूलों में स्थानीय इकाइयों के प्रतिनिधि होते हैं, वहां अध्यापन के तरीकों का विषय भी अन्तर्निहित रहता है ताकि प्रशिक्षण प्राप्त करने के बाद कर्मचारी अपने विभाग में कक्षाएं संचालित कर सकें। यद्यपि यह एक निर्विवाद सत्य है कि प्रशिक्षण कार्यक्रम पर्याप्त उपयोगी एवं महत्वपूर्ण होता है किन्तु वस्तुस्थिति को देखते हुए यह प्रतीत होता है कि अमरीकी नगरों द्वारा विभिन्न कार्यक्रमों का पूरा-पूरा लाभ नहीं उठाया जा रहा है। अधिकांश नगर कर्मचारियों को प्रशिक्षण प्रदान करना मुख्य कार्यपालिका एवं विभागीय अध्यक्ष का उत्तरदायित्व है। पुलिस मैन को प्रशिक्षण प्रदान करना पुलिस के प्रमुख का उत्तरदायित्व है जो कि इसे मेयर या प्रबन्धक के निरीक्षण में रह कर पूरा करता है। इसी प्रकार अग्नि रक्षक को अग्नि प्रमुख के निर्देशन में सावधान रहकर ही अच्छी प्रकार प्रशिक्षित किया जा सकता है। यद्यपि प्रशिक्षण कर्मचारियों को क्रियान्वित करने समन्वित करने एवं सुविधाजनक बनाने के लिए केन्द्रीय प्रशिक्षण अधिकारियों को सेवीवर्ग अभिकरण में रखा जा सकता है किन्तु मुख्य उत्तरदायित्व हमेशा श्रेणी-अधिकारियों का ही होता है। जो नगर अपने कर्मचारियों को निरन्तर प्रशिक्षित होने के लिए अनेक प्रकार से प्रोत्साहित करता है वह अनेक प्रकार से लाभान्वित होता है।

प्रत्येक निकाय के लिए निःसन्देह यह एक उपयोगी बात है कि उसके कर्मचारी अधिक जागरूक और बुद्धिमान हों तथा वे अपने काम में अधिक रुचि लें। प्रत्येक विभाग को इस क्षेत्र में प्रगति के लिए पर्याप्त प्रयास करना चाहिए। जब एक संगठन के कर्मचारी अपने नियमित कार्यों के अतिरिक्त समय में अध्ययन के लिए एक साथ आकर मिलते हैं तो वे एक दूसरे को अच्छी प्रकार समझने लगते हैं और इस प्रकार एक उच्च मोरेल (Morale) की स्थापना होती है। इसके अतिरिक्त एक कर्मचारी अपने तन्त्र के विभिन्न कर्मचारियों द्वारा की गई प्रगति से परिचित होता है। एक विभागीय अध्यक्ष को चाहिए कि वह कर्मचारी को ऐसे स्थान पर रखे जहां कि वह अधिक से अधिक अच्छी प्रकार से काम कर सके। प्रशिक्षण के द्वारा व्यक्तियों को उच्च पदों के लिए पदोन्नति के हेतु अधिक योग्य बनाया जा सकता है। प्रशिक्षण के द्वारा नगर कर्मचारियों को अतिरिक्त योग्यता प्रदान की जाती है जिसे किसी भी समय काम में लाया जा सकता है। प्रशिक्षण अधिकारियों के बारे

में अमरीकी नगरों की उदासीनता के पीछे अनेक कारण हैं। उनमें से एक यह है कि इसको एक खर्चीला व्यवसाय माना जाता है। कुछ विचारकों के मतानुसार यह आपत्ति मितव्ययता के गलत विचारों पर आधारित है। प्रशिक्षण के विभिन्न पहलुओं पर पर्याप्त विचार किया जाना जरूरी है।

कई बार यह प्रश्न किया जाता है कि प्रशिक्षण का रूप सामान्य होना चाहिए अथवा विशेष; इस प्रश्न का उत्तर देते हुए विशेष प्रशिक्षण का प्रायः समर्थन किया जाता है किन्तु इस समर्थन का आधार क्या है, यह स्पष्ट नहीं किया जा सकता। इसके अतिरिक्त कुछ अन्य प्रश्न भी हैं। उदा- [illegible] करेगी कि कर्मचारियों को कितना व्यावसायिक एवं कार्य सम्बन्धी प्रशिक्षण प्रदान किया जाता है।

कर्मचारियों का मूल्यांकन

[Rating and Evaluation of Employers]

नगरपालिका के सेवीवर्ग प्रशासन में कर्मचारियों की कार्य सम्पन्नता का मूल्यांकन नियमित रूप से औपचारिक सेवा मूल्यांकन प्रक्रियाओं द्वारा किया जाता है। सेवा या कार्यकुशलता का मूल्यांकन सेवीवर्ग प्रशासन का एक मूल्यवान हथियार समझा जाता है। यह हथियार कर्मचारियों की गति में अर्थात् उनकी पदोन्नति, स्थानान्तरण एवं प्रगति में उपयोगी होता है। इसके द्वारा कर्मचारी को उसकी गलतियां ढूंढने तथा उन्हें ठीक करने के लिए प्रोत्साहित किया जाता है, साथ ही नागरिक सेवकों को उनके उच्च अधिकारियों के स्वेच्छाचारी व्यवहार से बचाया जाता है। एक समय सेवा के मूल्यांकन को अत्यन्त महत्वपूर्ण कार्य माना जाता था. इसलिए इसके कई एक रूपों की स्थापना की गई। वर्तमान समय में मूल्यांकन के इन रूपों को पर्याप्त सावधानी के साथ प्रयुक्त किया जाता है। यद्यपि अधिकांश विचारकों को स्थित व्यवस्था के प्रति भी सन्तोष नहीं है। सेवा का मूल्यांकन वेतन में वृद्धि करने के लिए भी एक पथ-प्रदर्शक का काम करता है।

मूल्यांकन की उपर्युक्त समस्त प्रक्रियाएं पर्यवेक्षणकर्ता के कर्मचारियों को मूल्यांकित करने की प्रक्रिया को सुधारते हैं। इसके अतिरिक्त कर्मचारी अपने कार्यों की सम्पन्नता का स्तर अच्छा बनाने के लिए भी प्रोत्साहित होते हैं। यदि सेवाओं का मूल्यांकन भली प्रकार किया जाए तो इससे भर्ती एवं परीक्षा के तरीकों के औचित्य पर रोक लगाई जा सकती है। औपचारिक सेवा मूल्यांकन व्यवस्था के आधीन पर्यवेक्षणकर्त्ताओं को एक निर्धारित फार्म के अनुसार कर्मचारियों की कुशलता को देखा जाता है। कर्मचारियों के कार्यों का मूल्यांकन करते हुए पर्यवेक्षणकर्ता यह देखता है कि क्या कार्य असाधारण रूप से अच्छी प्रकार सम्पन्न किया गया है या अच्छी प्रकार सम्पन्न नहीं किया गया है या सामान्य उत्पादन है या सीमित परिणाम है या अपर्याप्त उत्पादन है अथवा कार्य असन्तोषजनक है। प्रत्येक कर्मचारी के विभिन्न कार्यों को

इन्हीं मापदण्डों के आधार पर आंका जाता है और तब कुल मिलाकर एक अन्तिम निष्कर्ष निकाला जाता है। यह निष्कर्ष कर्मचारी को सम्पन्नता का असन्तोषजनक भी बना सकता है और अत्यन्त कार्यकुशल भी। इस प्रकार का मूल्यांकन करने के बाद यह बताया जा सकता है कि कर्मचारी अद्वितीय है या स्पष्टतः सर्वोच्च है, या सन्तोषजनक है या सन्तोषजनक से भी कम है अथवा सम्पन्न किए जाने वाले कार्य के लिए निश्चय ही अनुपयुक्त है।

एक कर्मचारी को इस प्रकार मूल्यांकित करने के अतिरिक्त उसके कुछ गुणों तथा व्यवहार की विशेषताओं को भी देखा जाता है। उदाहरण के लिए पर्यवेक्षणकर्त्ता इस बात की जांच करता है कि कर्मचारी उत्तरदायित्व को स्वीकार करता है अथवा नहीं, वह आसानी से नाराज होता है या नहीं, उसमें आत्म-नियन्त्रण की क्षमता है अथवा नहीं है। डा एल. डी. व्हाईट (Dr. L. D. White) ने सेवा के मूल्यांकन को तीन मौलिक प्रकारों में समूहीकृत किया है। जहां तक उत्पादन अभिलेख का सम्बन्ध है, यह उद्योगों में प्राय: प्रयुक्त किया जाता है किन्तु लोक सेवा में यह सरलता से प्रयुक्त नहीं होता। यहा केवल प्रचलित कार्यों में ही इसका प्रयोग किया जा सकता है, जैसे, मशीन का सचालन या क्लर्क पद के कार्य, आदि मानचित्र (Graphic scale) के आधार पर अनेक गुणों को मापा जा सकता है और उनमे योग्यता के स्तर की मात्रा का तय किया जा सकता है। मूल्यांकनकर्त्ता उचित मात्रा का निरीक्षण करता है। इस प्रक्रिया का सबसे बड़ा दुर्गुण यह है कि यह गुणों पर ही अपने को केन्द्रित कर लेती है और सम्पूर्ण व्यक्ति का विश्लेषण करने की ओर ध्यान नहीं देती। यदि व्यक्ति के गुणों एवं बौद्धिक स्तर का भी पता लगा लिया जाये तो मूल्यांकनकर्त्ता को इससे पर्याप्त सहायता प्राप्त होती है और इस सहायता के परिणामस्वरूप वह अच्छी प्रकार से विश्वसनीय निर्णय ले पाता है। सेवा का मूल्यांकन करने के मार्ग में जो समस्यायें आती हैं वे भी बहुत कुछ ऐसी ही होती हैं जैसी कि परीक्षा प्रणाली तैयार करने में आती हैं। मूल्यांकनकर्त्ता प्रशिक्षण प्राप्त व्यक्ति होने चाहियें। यह प्रक्रिया इतनी सरल हो कि मूल्यांकन करने वाला तथा किया जाने वाला दोनों ही प्रक्रिया के परिणामों से परिचित हो सकें। मूल्यांकन का परिणाम प्रभावित व्यक्ति को बता दिया जाता है ताकि वह अपनी कमजोरियों से परिचित हो सके और उनमें सुधार का प्रयास कर सके।

मूल्यांकन करने के सभी तरीकों में कुछ अन्तर्निहित कठिनाइयां रहती हैं। मानवीय प्रवृत्ति के अनुसार मूल्यांकनकर्त्ता का आग्रहपूर्ण होना स्वाभाविक है। चाहे कैसी भी कानूनी व्यवस्था कर ली जाये किन्तु इस मानवीय कमजोरी को दूर नहीं किया जा सकता। विभिन्न मूल्यांकनकर्त्ताओं का मूल्यांकन करने का मापदण्ड भी अलग-अलग होता है। वे म कारण बुद्धि वाले कार्यकर्त्ताओं को प्रायः आलोचना करते पाये जाते हैं। मूल्यांकन की प्रक्रिया इस बात की मांग करती है कि सेवीवर्ग अभिकरण, मुख्य कार्यपालिका, विभागीय अध्यक्ष एवं पर्यवेक्षणकर्त्ता आदि के बीच समन्वय स्थापित किया जाये। मूल्यांकन के समस्त तरीकों को निषेधात्मक रूप में प्रयुक्त करने की अपेक्षा सकारात्मक रूप में प्रयुक्त करना चाहिए तभी वह पर्याप्त मूल्यवान

समस्याओं के कारण यह नहीं समझा जाना चाहिए कि इनका कोई महत्व ही नहीं होता। इनकी सदैव ही आलोचना की जा सकती है तथा इनको बुरा भला कहा जा सकता है। औपचारिक एवं नियमित रूप से किया गया मूल्यांकन कभी-कभी और अनियमित रूप से किये गये मूल्यांकन की अपेक्षा अधिक अच्छा समझा जाता है। इन मूल्यांकनों का एक महत्वपूर्ण योगदान यह होता है कि ये ऐसे उम्मीदवारों का उल्लेख कर देते हैं जो कि सामान्य रूप से असंतोषजनक होते हैं।

पदोन्नति व स्थानान्तरण की समस्या
[The Problem of Promotion and Transfer]

पदोन्नति की समस्या सेवीवर्ग के प्रबन्ध का एक महत्वपूर्ण पहलू होता है। जब तक इस पहलू की ओर पर्याप्त ध्यान नहीं जाता तब तक सेवीवर्ग की अन्य समस्याओं को संतोषजनक रूप से हल करना कठिन बन जाता है। उदाहरण के लिये इससे मोरेल पर बुरा असर पड़ सकता है, योग्य व्यक्ति इन पदों की ओर आकर्षित न होंगे, पदाधिकारी अपने कार्यों में अधिक रुचि न लेंगे तथा अपने कार्यों को जीवन व्यवसाय बनाने की अपेक्षा केवल सामयिक समायोजन का साधन बनायेंगे अर्थात् जब तक और कहीं जगह नहीं मिलती तब तक के लिये वे इनको अपनाना चाहेंगे और जैसे ही उनको अच्छा पद कहीं प्राप्त हुआ वे इस पद को छोड़ देंगे। इस प्रकार जहां पदोन्नति के लिये कर्मचारियों को अवसर प्राप्त नहीं होते, वहां का स्टाफ प्रायः स्थायी नहीं होता।

इस प्रकार पदोन्नति का प्रश्न पर्याप्त महत्वपूर्ण है, और यही कारण है कि प्रत्येक संगठन द्वारा इस पर विचार किया जाता है। यह कहा जाता है कि यदि पदोन्नति के प्रश्न की ओर पर्याप्त ध्यान न दिया गया और इसके लिये परीक्षा व्यवस्था को आधार न बनाया गया तो प्रत्येक विभाग में पदोन्नति के अवसर अलग-अलग प्रकार के रहेंगे। ऐसी स्थिति में कम योग्यता एवं सामर्थ्य वालों को पदोन्नति कर दिया जायेगा, पहल करने वाले कर्मचारियों को हतोत्साहित किया जायेगा और कुल मिला कर कर्मचारियों का मोरेल गिर जायेगा। जहां तक सम्भव हो सके, पदोन्नति उन्हीं पदाधिकारियों की की जाये जो कि सर्वाधिक समर्थ एवं कार्यकुशल हैं। पदोन्नति की व्यवस्था द्वारा ही महत्वाकांक्षी पदाधिकारियों को संगठन में बनाये रखा जा सकता है। अधिकांश नगरों में विभागीय अध्यक्ष या संचालक के पद पर जिस व्यक्ति को रखा जाता है उसे नागरिक सेवा प्रक्रिया का कोई भी लाभ प्रदान नहीं किया जाता। वैसे शीर्ष के पदों को तार्किक दृष्टि से अपवाद मानकर छोड़ा भी जा सकता है क्योंकि यहां नीति संबंधी प्रश्न खड़े हो जाते हैं। इसके अतिरिक्त यह भी जरूरी है कि मुख्य कार्यपालिका अपने अधीनस्थों का चयन अपनी ही मर्जी से करे। इस प्रकार कुछ अपवादों को छोड़कर अन्य पदों पर

नियुक्तियाँ करते समय ही पदोन्नति के अवसर भी स्पष्ट रूप से बता दिए जाने चाहिये।

व्यावहारिक रूप से प्रत्येक नगर को समय-समय पर पदोन्नति की समस्या का सामना करना होता है। यह समस्या अपनी प्रकृति के अनुसार इतनी उलझी हुई है कि कोई भी उन्नत अधिकरण इस बात का दावा नहीं कर सकता कि उसने इसे पूरी तरह से सुलझा लिया है। कठिनाई यह है कि सभी कार्यकर्ताओं को देखते हुए पदोन्नति की सम्भावनायें एवं अवसर बहुत थोड़े होते हैं। संगठन का रूप पदसोपान से युक्त होता है, इससे तथा कुछ एक परम्परागत प्रावधानों के परिणामस्वरूप यह संख्या कम रहती है। योग्यता व्यवस्था केवल निम्न पदों तक ही सीमित है और विभागीय श्रेणियों से बाहर पदोन्नति नहीं हो सकती। इस प्रकार के प्रावधानों के कारण पदोन्नति की यह समस्या और भी अधिक जटिल हो जाती है।

पदोन्नति की समस्या को और अधिक जटिल बनाने वाला प्रश्न यह है कि पदोन्नतियाँ पूर्णतः विभाग के अन्दर से ही की जायें अथवा विभाग के बाहर से। दोनों ही विकल्पों को मानने वाले विचारक हैं जो कि अपने अपने पक्ष में तर्क प्रदान करते हैं। दोनों तरीकों के अपने दोष एवं गुण होते हैं जिनको कि अपने समर्थन व दूसरे के विरोध के लिए प्रयुक्त किया जा सकता है। इस सम्बन्ध में मि० मैककोकले (MacCorkle) का कहना है कि यदि चयन एवं प्रशिक्षण के कार्यक्रम पर्याप्त हैं तो अनेक बार आन्तरिक पदोन्नति एक सन्तोषजनक उत्तर रहती है, यद्यपि इसमें अपवादों के लिए भी व्यवस्था की जानी चाहिये।[1]

जब एक नगर द्वारा पदोन्नति परीक्षाओं के माध्यम से उच्च पदों पर नियुक्तियाँ की जाती हैं तो ऐसी स्थिति में ये पद केवल उन्हीं लोगों के लिए खुले रहते हैं जो कि पहले से ही सेवा के अन्दर कार्य कर रहे हैं। किन्तु जब उच्च पदों पर भर्ती के लिए सेवा से बाहर के योग्य व्यक्तियों को भी उपयुक्त समझा जाता है तो इसे एक खुली सेवा का नाम प्रदान किया जाता है। जैसा कि पहले भी कहा जा चुका है, इन दोनों के पक्ष और विपक्ष में तर्क दिए जाते और दिये जा सकते हैं। पदोन्नति द्वारा भर्ती से संगठन के कर्मचारी का नैतिक चरित्र और प्रोत्साहित करने में सहायता मिलती है किन्तु इससे वे योग्य व्यक्ति प्रशासन के बाहर रह जाते हैं जो कि पहले से ही नगर सरकार के कर्मचारी नहीं हैं। जहाँ तक खुली सेवा का प्रश्न है, इसके द्वारा वर्तमान कर्मचारियों के बीच 'मोरेल' की समस्या पैदा कर दी जाती है। कई एक विचारकों का मत है कि इस सम्बन्ध में उचित तरीका यही रहेगा कि उच्च पदों पर नियुक्ति करते समय संगठन के अन्दर से ही पदोन्नतियाँ की जानी चाहियें। यदि किसी परिस्थिति में संगठन के अन्तर्गत योग्य कर्मचारी न मिल

पायें तो उसे अपवाद के रूप में समझा जा सकता है। नीचे के पदों पर की जाने वाली नियुक्तियों में पदोन्नति की व्यवस्था का अनुपात क्रमशः कम होना चाहिए।

जब हम यह मान लेते हैं कि पदोन्नति द्वारा की जाने वाली नियुक्तियों का अपना महत्व है तो इस सम्बन्ध में एक अन्य प्रश्न यह उठता है कि पदोन्नति का आधार क्या होना चाहिये। कुछ लोग यह कहते हैं कि कर्मचारियों के वर्तमान पदों का अभिलेख देख कर उसके आधार पर सेवा का मूल्यांकन करना पदोन्नति के लिये कोई सतोषजनक आधार नहीं है। उनके द्वारा यह तर्क दिया जाता है कि यदि एक कर्मचारी ने अपने पद पर सन्तोषजनक रूप से कार्यों को सम्पन्न किया है तो इसका अर्थ यह कदापि नहीं होता कि वह अधिक योग्यता एवं कार्यपालिका क्षमता की मांग करने वाले अन्य पद पर भी इसी प्रकार सन्तोषजनक रूप से कार्य करता रहेगा। सेवा का मूल्यांकन यद्यपि कुछ महत्व रखता है किन्तु इसे एकमात्र आधार नहीं बनाया जा सकता। इनके साथ-साथ पदोन्नति की परीक्षाएं भी होनी चाहिये, केवल वरिष्ठता के आधार पर भी पदोन्नति नहीं की जानी चाहिये। तुलनात्मक परीक्षायें पदोन्नति के लिये योग्यता को निर्धारित करने हेतु की जाती हैं। ये प्रायः सम्पन्न किये जाने वाले कार्यों से सम्बन्ध रखती हैं इसलिये पद सम्बन्धी विशेष ज्ञान की मांग करती हैं।

पदोन्नति से सम्बन्धित एक दूसरी समस्या यह है कि पदोन्नति करने वाली सत्ता का दृष्टिकोण क्या रहता है। यह सत्ता प्रायः विभागीय अध्यक्षों पर अविश्वास करती है क्योंकि वे राजनैतिक पक्षपात से पूर्ण होते हैं। कुछ नगर परिषदों द्वारा पदोन्नति करने की सत्ता कानूनी रूप से नागरिक सेवा आयोग को सौंप दी जाती है। बड़े विभागों में इस प्रकार के दूरस्थ नियंत्रण के प्रति असंतोष रहना स्वाभाविक होता है। ऐसी स्थिति में एक आदर्श तरीका यह रहेगा कि दोनों ही कार्यालयों के बीच सहयोग स्थापित कर दिया जाय। इस प्रकार का सहयोग स्थापित करना अधिक कठिन नहीं रहेगा क्योंकि सेवीवर्ग कार्यालय नगरपालिका संगठन का एक अभिन्न भाग होना है। इस प्रकार सेवीवर्ग अभिकरण द्वारा पदोन्नति की परीक्षायें की जा सकती हैं और इसके अभिलेखों को विभागीय अध्यक्ष के लिये प्रस्तुत किया जा सकता है जो कि अन्तिम निर्णय लेगा। पदोन्नति के विभिन्न आधारों का वर्णन किया जाता है और इनका प्रयोग अलग-अलग अधिकार क्षेत्रों के लिये किया जाता है।

कुछ नगरों में वरिष्ठता के सरल किन्तु कठोर नियमों को लागू किया जाता है। इसके लाभ स्पष्ट होते हैं किन्तु फिर भी इससे उत्पन्न होने वाले दुष्परिणाम भी अज्ञात नहीं हैं। एक कार्य पर लम्बे समय तक कार्य करने का अर्थ यह नहीं होता कि सम्बन्धित व्यक्ति अन्य पद के कठिन कार्यों को सम्पन्न करने की भी योग्यता रखता है। इस प्रकार की व्यवस्था महत्वाकांक्षी युवकों को निराश कर सकती है जो कि अपेक्षाकृत अधिक योग्य हैं। कुल मिला कर सभी उपायों के परिणाम हमें यह सोचने के लिए बाध्य करते हैं कि परीक्षा प्रणाली पर ही हमें विश्वास करना चाहिए। इसके साथ ही अन्य तरीकों

का भी सदुपयोग किया जा सकता है। परीक्षाओं के आधार पर ज्ञान और क्षमताओं को निर्धारित किया जा सकता है किन्तु इसके अनुपूरक के रूप में व्यक्तित्व के गुणों से सम्बन्धित व्यक्तिगत निर्णय को भी महत्व प्रदान किया जाना चाहिए। उससे भी पर्याप्त सहायता मिल सकती है। कुछ वर्ष पूर्व सेवा मूल्यांकन को बहुत कुछ लोकप्रियता प्राप्त थी और इसलिए संगठनों ने इसे न केवल पदोन्नति का आधार बनाया किन्तु अन्य कई प्रकार के प्रयोजनों का भी प्रतीक बनाया। वर्तमान समय में सेवा मूल्यांकन द्वारा महत्वपूर्ण योगदान किया जाता है किन्तु पदोन्नति जैसे महत्वपूर्ण कार्य का यह एक मात्र आधार नहीं है। यह अन्तिम निर्णय पर पहुँचने के लिए केवल निर्देशन प्रदान करता है।

छोटे नगरों में पदोन्नति का एकमात्र मापदण्ड प्रायः उच्च अधिकारियों का व्यक्तिगत निर्णय होता है। यह तरीका अधिक उच्च स्तर पर संगठित नगरपालिकाओं में भी प्रमुख स्थान रखता है। वर्तमान समय में यह प्रक्रिया अपरिहार्य बन गई है किन्तु इसके साथ ही अन्य तत्वों के महत्व की भी उपेक्षा नहीं की जा सकती। यह कहा जाता है कि पदोन्नति का एक आदर्श व्यवस्था में सेवा अभिलेख, वरिष्ठता, परीक्षाओं में प्रदर्शित ज्ञान, व्यक्तिगत उपयुक्तता एवं वरिष्ठता आदि विभिन्न तत्वों को समान रूप से महत्वपूर्ण समझा जायेगा। पदोन्नति का मापदण्ड चाहे कुछ भी रखा जावे किन्तु जब नगरपालिका के कर्मचारियों की संख्या अधिक हो जाती है तो इस प्रक्रिया में कठिनाई आती ही है और यह तय करना मुश्किल हो जाता है कि किन कर्मचारियों को किस समय तक उच्च पद के उपयुक्त समझा जावे और उन्हें अवसर प्रदान किया जावे।

स्थानान्तरण की प्रक्रिया भी अपना महत्व रखती है। यह एक ऐसा तरीका है जिसे कर्मचारी के हित एवं अहित दोनों के ही साधन के रूप में प्रयुक्त किया जा सकता है। स्थानान्तरणों का एक स्पष्ट एवं सामान्य कारण कर्मचारी एवं उसके तात्कालिक उच्च अधिकारी के बीच मनमुटाव उत्पन्न हो जाना है। जहाँ कहीं यह मनमुटाव बातचीत के द्वारा दूर नहीं किया जा सकता तथा कर्मचारी द्वारा किसी नियम को नहीं तोड़ा गया है तो समस्या का एक मात्र समाधान स्थानान्तरण में ही प्राप्त होता है। स्थानान्तरण का अर्थ जैसा कि मि० मैक्कोर्कले का कहना है यह होता है कि एक व्यक्ति को एक पद से उसी वर्ग एवं वेतन शृंखला वाले अन्य पद पर परिवर्तित कर दिया जावे।[1] स्थानान्तरण की प्रक्रिया द्वारा व्यक्तित्व से सम्बन्धित समस्याओं को सुलझाया जाता है तथा कर्मचारियों के मध्य असन्तोषों को दूर किया जाता है जो कि कभी-कभी अधिक गम्भीर न होते हुए भी कार्यकुशलता पर हानिकारक प्रभाव डालते हैं। स्थानान्तरण उस हालत में भी जरूरी हो जाता है जबकि एक विभाग का कार्य भार घट जावे। ऐसी स्थिति में अन्य विभाग के लिए उस विशेष विभाग के कर्मचारी भेज दिये जाते हैं। स्थानान्तरण द्वारा

---

1. "Transfer refers to shifting an individual from one position to another of the same class and grade."
—*Stuart A. MacCorkle*, op. cit., P. 171

कर्मचारियों को प्रशिक्षित करने की दिशा में प्रयास किये जाते हैं। एक महत्वाकांक्षी युवक जिसे कि वर्तमान पद पर रह कर पदोन्नत होने की कोई आशा नहीं है, वह यदि अन्य पद के लिए स्थानान्तरित कर दिया गया तो इससे काफी कुछ अन्तर आ जाता है। उसे नये कर्त्तव्यों को सम्पन्न करने में एक प्रकार से उत्साह आता है, वह उदासीन नहीं रह पाता।

अनुशासन की समस्या
[The Problem of Discipline]

प्रत्येक संगठन में यह आवश्यक बन जाता है कि उसके कर्मचारियों एवं अधिकारियों के बीच एक अनुशासन रखा जाये। एक छोटी इकाई में अनुशासनात्मक सत्ता एक ही व्यक्ति में निहित हो सकती है तथा इसका प्रयोग थोड़ा बहुत औपचारिक रूप से किया जा सकता है। ज्यों-ज्यों संगठन का आकार बढ़ता जाता है त्यों-त्यों ऐसे नियम बनाना जरूरी हो जाता है जिनके द्वारा संगठन को नियंत्रित किया जा सके और जिनसे संगठन के सभी कार्यकर्ता परिचित हो सकें। जब कभी भी संगठन में अकार्यकुशलता बढ़ती है, अधीनस्थता का उल्लंघन किया जाता है, नियमों को तोड़ा जाता है, अनैतिकतापूर्ण व्यवहार किया जाता है अथवा अधिक पीकर या अन्य किसी कारणवश कोई गलत व्यवहार करता है तो उसके विरुद्ध औपचारिक रूप से अनुशासनात्मक कदम उठाना जरूरी हो जाता है। इन अनुशासनात्मक क्रियाओं के रूप में नगर सेवा आयोगों को लोक सेवा के अतिरिक्त भी व्यापक शक्तियां प्राप्त हैं। प्रायः आयोग द्वारा ही अन्तिम रूप से यह निर्णय लिया जाता है कि एक निलम्बित अधिकारी या कर्मचारी को हटा दिया जाना चाहिए अथवा उसे सेवा में पुनः ले लेना चाहिए। योग्यता सिद्धान्त के प्रारम्भिक समर्थकों ने यह तर्क प्रस्तुत किया कि राजनीति, जाति या धर्म के आधार पर पदविमुक्तियों को रोकने के लिए यह शक्ति प्रशासकों के हाथों में न देकर *नागरिक सेवा आयोग को दी जानी चाहिए।* इसका निर्णय अन्तिम एवं बाध्यकारी समझा जाये। वर्तमान प्रवृत्ति के अनुसार एक कर्मचारी को हटाने या बनाये रखने का निर्णय नगर प्रबन्धक को सौंपा जाता है तथा यह व्यवस्था की जाती है कि इससे पूर्व आयोग या सेवीवर्ग मण्डल द्वारा पूरी सुनवाई करली जायेगी, लिए गये निर्णय की प्रतिलिपि मुख्य कार्यपालिका को प्रेषित की जायेगी। इस प्रकार यह व्यवस्था प्रयास करती है कि रोजगार, मोरेल एवं अनुशासन के लिए अन्तिम रूप से मुख्य कार्यपालिका को उत्तरदायी बनाया जाये।

अनुशासन की प्रक्रिया में अनौपचारिक व्यवहार का पर्याप्त महत्व है। जहां कहीं इसके सम्बन्ध में औपचारिक नियम बना दिये जाते हैं वहां भी अधिकांश अनुशासनात्मक क्रियायें अनौपचारिक ही होती हैं। अनुशासनात्मक कार्यवाही के अनेक रूप होते हैं। एक सरल रूप यह भी है कि उच्च अधिकारी द्वारा विशेष कर्मचारी को चेतावनी दी जाती है अथवा उसकी निन्दा की जाती है। कर्मचारी को यह बताया जाता है कि उसने क्या गलतियां की थीं तथा उनको सुधारने के बारे में आश्वासन प्राप्त किया जाता है। अनुशासन का एक यह भी रूप है कि सेवा का मूल्यांकन कम किया जाता है और

इसलिए कभी-कभी पदोन्नति में भी देर की जाती है। अनुशासन के रूप में जो दण्ड प्रदान किये जाते हैं उनमें सर्वाधिक गम्भीर एवं औपचारिक दण्डों का नाम है— बिना वेतन के निलम्बन, पद अवनति तथा पदविमुक्ति। इन सभी प्रयासों द्वारा कर्मचारी को आर्थिक हानि एवं सम्मान की हानि उठानी होगी। इसलिए इनका प्रयोग सजगता के साथ किया जाना चाहिए। जहां कहीं नगर अधिकारी अपनी सत्ता का प्रयोग करने में डरपोक होते हैं, वहां सम्पूर्ण सेवा के मोरेल तथा स्तर की हानि होती है। संयुक्त राज्य अमरीका में विकसित परम्परा के अनुसार सामान्यतः विभागीय अधिकारी को अनुशासनात्मक कार्य ही करने की शक्ति सौंपी गई है और वह उसका प्रयोग बहुत कुछ अपनी इच्छा से कर सकता है। यह बात विशेष रूप से उन नगरों में सही है जहां कि औपचारिक रूप से योग्यता-व्यवस्था को नहीं अपनाया गया है।

सेवा में एकरूपता लाने की दृष्टि से तथा कर्मचारियों की रक्षा के लिए कुछ नगरों में नागरिक सेवा आयुक्तों को यह शक्ति सौंपी गई है कि वे उन कर्मचारियों की अपीलें सुन सकें जिनको कि अधिक कठोर अनुशासनात्मक कार्यवाही का विषय बनाया गया है। कभी कभी इस प्रकार के प्रावधान आयोग को यह अनुमति प्रदान करते हैं कि वह विभागीय अध्यक्ष के निर्णय को बदल सके और कर्मचारी को पुनः सेवा में प्रविष्ट होने की अनुमति प्रदान कर सके। अब यह सामान्य रूप से स्वीकार किया जाता है कि जब कर्मचारियों के विरुद्ध कठोर अनुशासनात्मक कार्यवाही की जाती है तो इसकी प्रतिक्रिया अच्छी नहीं होती तथा अधीनस्थों पर अधिकारी के नियन्त्रण की प्रक्रिया गलत रूप में प्रभावित होती है। वर्तमान प्रवृत्तियों के अनुसार अनुशासन के क्षेत्र में उदार नीतियां अपनाई जानी चाहियें। इन नीतियों का वर्णन माडल नगर ,चार्टर में किया गया है। इस चार्टर के प्रावधानों के अनुसार विभागीय अध्यक्ष को अनुशासन के छोटे-मोटे मामलों में स्वतन्त्रता सौंपी गई है किन्तु उसे उस आचार संहिता के अनुसार कार्य करना होता है जो कि सम्पूर्ण सेवा के लिये केन्द्रीय सेवीवर्ग कार्यालय द्वारा बनाई गई है।

यह कहा जाता है कि केवल कुछ मामलों में ही गम्भीर कदम उठाना जरूरी रहता है किन्तु अनुशासनात्मक कार्यवाही प्रति सप्ताह की जानी है। पर्यवेक्षणकर्ताओं एवं विभागीय अध्यक्षों को चाहिए कि वे अनुशासन के तरीकों को परिस्थितियों एवं व्यक्तित्वों के अनुसार बुद्धिपूर्वक समायोजित करें। जो भावुक कर्मचारी होते हैं उन पर यदि निकट का पर्यवेक्षण रखा जाए उन्हें उनकी पसन्द का कार्य न सौंपा जाय तथा विशेष अधिकार छीन लिए जाएं तो उनके व्यवहार को सुधारा जा सकता है किन्तु जो कम भावुक कर्मचारी होते हैं अथवा जिन्होंने कोई गम्भीर अपराध किया है उनकी लिखित या मौखिक रूप में निन्दा करना आवश्यक होगा। कुछ नगर विभागों में जुर्माना भी किया जाता है। वेतन वृद्धि का रोक देना अनुशासनात्मक कार्यवाही का एक गम्भीर रूप है। पुलिस विभागों द्वारा अनुशासनात्मक कार्यवाही के लिये कभी-कभी अतिरिक्त समय कार्य का अथवा जुर्माने का दण्ड दिया जाता है। जब कभी वे छोटे मोटे दण्ड कर्मचारी का सुधार करने में असमर्थ रहते हैं तो

उसे कुछ समय के लिये निलम्बित करने का कदम उठाया जाता है। सबसे आखिरी शस्त्र सेवा से हटा देना है। जहां कहीं कर्मचारी द्वारा दीवानी या फौजदारी कानून का उल्लंघन किया गया है वहां उसे सेवा से हटाए जाने के बाद कानूनी कार्यवाही की जा सकती है।

जब मेयर या प्रबन्धक, विभागीय अध्यक्ष, इकाईयों के अध्यक्ष एवं पर्यवेक्षणकर्ता आदि प्रभावशाली नेतृत्व प्रदान करते हैं तो वे मोरेल को इतना ऊंचा उठा देते हैं कि अनुशासनात्मक समस्याएं कम हो जाती हैं। अनुशासन के औपचारिक तरीकों के निरन्तर प्रयोग को रोकने के लिए यह आवश्यक है कि कर्मचारियों के बीच मोरेल तथा सहयोग की रचना की जाए ताकि ऊपर से थोपे गए अनुशासन के स्थान पर आत्म-अनुशासन का प्रभाव कर्मचारियों पर रहेगा। जो पर्यवेक्षणकर्ता कठोर अनुशासन का समर्थक होता है, उसके सम्बन्ध कर्मचारियों के साथ अच्छे नहीं होते। किन्तु दूसरी ओर कम कठोर अनुशासन रख कर भी एक उदार व्यक्ति कर्मचारियों से अधिक कार्य ले सकता है। सरकारी सेवा में निषेधात्मक, अनुशासनात्मक तकनीकों को अपनाने की अपेक्षा सकारात्मक नेतृत्व अधिक उपयोगी एवं महत्वपूर्ण समझा जाता है। फिर भी अनुशासन के औपचारिक तरीकों के महत्व एवं आवश्यकता को अस्वीकार नहीं किया जा सकता क्योंकि भर्ती एवं परीक्षाओं की कोई भी प्रक्रिया अपने आप में पूर्ण नहीं है और ऐसी स्थिति में यह स्वाभाविक है कि कई अयोग्य कार्यकर्त्ता संगठन में आ जाएंगे। ऐसे कार्यकर्ताओं के सम्बन्ध में अनुशासनात्मक कार्यवाही करना जरूरी समझा जाता है।

सेवा निवृत्ति योजना
[Retirement Plan]

कर्मचारियों को प्रोत्साहन देने की दृष्टि से सेवा-निवृत्ति योजना का भी अपने आप में महत्व होता है। पेन्शन की उचित योजना के अभाव में योग्य एवं महत्वाकांक्षी व्यक्ति नगरपालिका सेवा को अपना आजीवन व्यवसाय नहीं बनाते। ऐसी स्थिति में कई एक संगठनात्मक उलझनें पैदा हो जाती हैं। नगर की दृष्टि से सुप्रशासित पेन्शन कार्यक्रम को सेवा का संरक्षण कहा जा सकता है। लोक सेवाओं में पेन्शन प्राय: सेवा समाप्त होने के बाद ही दी जाती है। जब एक कर्मचारी को स्वयं को तथा उसके आश्रितों को बुद्धिपूर्ण आराम देने की व्यवस्था की जाती है तो उसके फलस्वरूप नागरिक सेवक अधिक अच्छे कर्मचारी बन जाते हैं। सेवा निवृत्ति या पेन्शन व्यवस्था का एक अन्य लाभ यह भी है कि इससे वे वृद्ध एवं असमर्थ व्यक्ति आर्थिक कारणों से अपने पदों पर बने रहने के लिए बाध्य नहीं होते जो कि कार्य करने के लिए योग्य नहीं रह गए हैं। नागरिक सेवा में सेवा निवृत्ति एवं पेन्शन कार्यक्रमों का आन्दोलन सभी स्तरों पर योग्यता व्यवस्था के विकास से बहुत प्रभावित हुआ है। अधिकांश नगरों में आज किसी न किसी प्रकार की सेवानिवृत्ति व्यवस्था को अपना लिया गया है। कम से कम पुलिस और अग्नि विभाग के कर्मचारियों को हर विभाग में यह सुविधा प्रदान की जाती है।

कई एक लेखकों का यह मत है कि सेवीवर्ग प्रशासन की किसी व्यवस्था को उस समय तक पूर्ण नहीं माना जा सकता जब तक कि सेवा निवृत्ति या पेन्शन के लिए प्रावधान न रखे जाएं। सेवा निवृत्ति व्यवस्था स्थापित न करने के कारण संगठन पर अतिरिक्त भार बढ़ेगा क्योंकि उसे वृद्ध एवं असमर्थ व्यक्तियों को भी वेतन प्रदान करना होगा। सेवा निवृत्ति व्यवस्था के लाभ अनेक होते हैं। यह एक प्रकार से सेवा में योग्य व्यक्तियों को आकर्षित करने एवं उन्हें वर्षों तक उसमें बनाए रखने के अतिरिक्त साधन के रूप में कार्य करता है। दूसरे, असमर्थ व्यक्तियों को बिना किसी विशेष परेशानी के हटाया जा सकता है। तीसरे, सेवा निवृत्ति भी एक व्यवस्थित व्यवस्था द्वारा प्रगति की दिशाएं खोल दी जाती हैं। इस प्रकार मोरेल की दृष्टि से एक महत्त्वपूर्ण योगदान किया जाता है। कोमे अनेक नगरों में पुलिसमैन तथा अग्निरक्षकों के लिए पेन्शन-कोष बहुत दिनों से रखा जाता है किन्तु समस्त कर्मचारियों के लिए सेवानिवृत्ति व्यवस्था की प्रवृत्ति सन् १६४० में प्रारम्भ हुई है। प्रारम्भ में स्थानीय पेन्शन व्यवस्था प्रारम्भ हुई। उसके बाद राज्य द्वारा प्रशासित योजनाएं बनीं जिनमें नगरों के समूहों ने भाग लिया। वर्तमान समय में अनेक नगरों ने अपने कर्मचारियों को संघीय समाज सुरक्षा व्यवस्था एवं वृद्ध अवस्था तथा जीवित रहने के बीमा आदि की व्यवस्था में लाने का प्रयास किया है।

सेवा निवृत्ति की कोष वितरण व्यवस्था के अनुसार नगरपालिका के चालू राजस्वों में से कर्मचारियों को लाभ प्रदान किया जाता है। इसके लिए कोई सुरक्षित कोष नहीं स्थापित किया गया है और नगर का भविष्य में अनुचित भार से बचाने के लिए कोई प्रयास नहीं किया गया है। धन वितरण पर आधारित सेवा निवृत्ति व्यवस्था प्रारम्भ में अधिक बोझिल प्रतीत नहीं होती क्योंकि उस समय पेन्शन प्राप्त करने वाले लोग थोड़े होते हैं किन्तु जब यह व्यवस्था जारी रहती है तो पेन्शन प्राप्त करने वालों की संख्या बढ़ जाती है, इस प्रकार चालू राजस्व पर भार बढ़ जाता है। इस व्यवस्था में अनेक प्रकार की कठिनाइयां उत्पन्न होती हैं। इस सम्बन्ध में मि० मैककार्ले का यह कहना पर्याप्त सही है कि यद्यपि यह योजना प्रारम्भ में सर्वाधिक सरल होती है, इसे मतदाताओं द्वारा समझा जा सकता है तथा इस पर प्रत्यक्ष रूप से नियन्त्रण रखा जा सकता है किन्तु इस प्रकार की योजना नगरपालिका के वित्त को कई एक स्रोतों में विभाजित करने के लिए उत्तरदायी होती है और कई बार नगर इसके परिणामस्वरूप पेन्शन सम्बन्धी अपने दायित्वों को पूरा करने में अपने को असमर्थ पाते हैं।[1]

सेवा निवृत्ति के समय पेन्शन के रूप में जो धन प्रदान किया जाता है, उसमें प्रत्येक कर्मचारी अथवा केवल नगर का ही योगदान होता है अथवा

---

1. ... the beginning and subject
electorate such
on municipal
y of the city to

cit., PP 175 176

दोनों ही उसमें योगदान करते हैं। प्राय: संयुक्त योगदान की योजना को अधिक संतोषजनक समझा जाता है किन्तु यह एक सामान्य व्यवहार नहीं है। सेवा निवृत्ति के कोष का प्रशासन एक मण्डल द्वारा किया जाता है जिसमें कभी-कभी कर्मचारियों का प्रतिनिधित्व भी होता है। वैसे जहां तक नीति को बनाने का सम्बन्ध है, इसके लिए बोर्ड व्यवस्था को अधिक उपयुक्त समझा जाता है किन्तु वास्तविक प्रशासन के लिए एक संचालक अधिक उपयुक्त रहता है। छोटे नगरों में इसका प्रशासन करने पर होने वाले व्यय को जब तक नगरपालिका वहन न कर सके, तब तक नियमित नगर अधिकारी को ही प्रशासन का कार्य सौंपा जाता है।

सेवा निवृत्ति से सम्बन्धित अनेक प्रश्नों पर सभी नगरों में प्राय: एक जैसा व्यवहार नहीं किया जाता। सेवा निवृत्ति के लिए उपयुक्त उम्र ६० से लेकर ७० वर्ष तक होती है। इसके अतिरिक्त पेन्शन की मात्रा क्या होगी, यह व्यवस्था अनिवार्य होगी या ऐच्छिक, आदि प्रश्न ऐसे हैं जिनके सम्बन्ध में प्रत्येक नगर में अलग-अलग व्यवहार किया जाता है। वैसे यह प्रावधान प्राय: प्रत्येक नगर में पाया जाता है कि यदि कर्मचारी सारा धन वापस लेना चाहे अथवा उसकी मृत्यु हो जाए तो जो धन वास्तव में उसके द्वारा प्रदान किया गया था, उसे ब्याज सहित उसके आश्रितों को लौटा दिया जाता है। सेवा निवृत्ति एवं पेन्शन से सम्बन्धित उचित व्यवस्था का स्थापन एवं संधारण तकनीकी मामले हैं किन्तु फिर भी अधिकांश नगरपालिकाओं की पहुंच से ये दूर नहीं हैं। जब सेवा निवृत्ति की व्यवस्था का निर्धारण किया जा रहा है तो अस्थाई एवं अंशकालीन कर्मचारियों को अलग रखा जा सकता है।

कर्मचारी-सम्पर्क कार्यक्रम

(Employee-Relations Programme)

नगरपालिका के कर्मचारी भी व्यक्तिगत उद्योगों के कार्यकर्ताओं एवं अन्य सरकारी सेवकों की भांति कार्य की उन परिस्थितियों के प्रति, प्रतिक्रिया करते हैं जो कि उन्हें प्राप्त होती हैं। इन परिस्थितियों में से उल्लेखनीय हैं—वेतन का स्तरीकरण, समान कार्य के लिए समान वेतन, पदोन्नति के अवसर, कार्य के प्रति संतोष, आदि-आदि। व्यक्तिगत उद्योगों की भांति सरकारी सेवा में भी कर्मचारी जो कुछ कर रहे हैं उसमें सन्तोष का अनुभव करना चाहते हैं, सुरक्षा चाहते हैं, अपने उच्च अधिकारियों से अपने कार्यों की प्रशंसा एवं मान्यता चाहते हैं और प्रगति के लिए अवसर चाहते हैं। इस सब के लिए लिखित सेवीवर्ग नियमों एवं विनियमों की आवश्यकता होती है ताकि कर्मचारी आसानी के साथ अपने उत्तरदायित्वों, विशेषाधिकारों और कानूनों का उल्लंघन करने के परिणामों से परिचित हो सकें। नगरपालिका के प्रशासकों को चाहिए कि वे कर्मचारियों को अधिक से अधिक सुविधा प्रदान करने का प्रयास करें। संयुक्त राज्य अमरीका की लोक सेवा को सदियों से कम सम्मान दिया जा रहा है। इसके पीछे कई एक कारणों ने योगदान किया। उदाहरण के लिए नागरिक सेवा पर राजनैतिक आधिपत्य, समाचार पत्रों में बहुत कम प्रचार, सम्पन्न व्यापारिक तत्व द्वारा नगरपालिका कार्य में भाग न लेना और नगरपालिका कार्यालय का हीनतापूर्ण वातावरण आदि-

आदि। कुछ वर्तमान अध्ययनों के आधार पर यह कहा जाता है कि लोक-सेवाओं का सम्मान अब बढ़ गया है। मोरेल एक मुख्य चीज है जो कि नगर के राजनैतिक वातावरण को बनाने में भाग लेती है।

मोरेल की दृष्टि से योग्यता व्यवस्था को मुख्य माना जाता है। कर्मचारी को यह निश्चित विश्वास होना चाहिए कि राजनैतिक दबाव से नहीं वरन् प्रदर्शित कार्यकुशलता से ही पुरस्कार और पदोन्नति प्राप्त हो सकती है। यह उपयोगी समझा जाता है कि कर्मचारियों पर लागू होने वाले नियम एवं उपनियम एक जैसे होने चाहिए और इन नियमों को व्यक्तिगत कर्मचारियों पर एकरूपता के साथ लागू करने के लिए हर सम्भव प्रयास किया जाना चाहिए। पद-वर्गीकरण एवं वेतन योजनाओं की समय-समय पर पुनरीक्षा करते रहना चाहिए ताकि प्रतिवर्ष पदवर्गीकरण में जो असमानतायें तथा वेतन में जो अनुपयुक्तताएं उत्पन्न होती हैं उनको दूर किया जा सके। कर्मचारियों का मोरेल सदैव ही सेवा से अथवा सेवीवर्ग को प्रभावित करने वाले नियमों से सम्बन्ध नहीं रखता, यह प्रत्येक विभाग में अलग प्रकार का हो सकता है। यदि सम्पूर्ण संगठन का मोरेल ठीक है और केवल एक विभाग का मोरेल नीचा है तो उसके लिए मुख्य कार्यपालिका को प्रयास करना होगा। इसका कारण यह हो सकता है कि उस विभाग में नेतृत्व का अभाव रहा हो अथवा उसने के द्वारा सेवीवर्ग अधिकरण के नियमों का पालन न किया हो।

कर्मचारियों का सामान्य कल्याण

(General Working of the Employees)

रोजगार की शर्तों के अतिरिक्त अन्य कुछ एक दशाएं भी होती हैं जिनका कर्मचारियों के जीवन पर प्रभाव पड़ता है। इन शर्तों को कर्मचारियों के सामान्य कल्याण से सम्बन्धित माना जा सकता है।

इस सम्बन्ध में प्रथम महत्वपूर्ण बात कार्य की दशायें हैं। प्रत्येक स्तर पर अमरीकी सरकार द्वारा जो भौतिक दशाएं प्रदान की गई हैं, उनको देख कर यह लगता है कि इसे एक आदर्श नियुक्तिकर्ता नहीं कहा जा सकता। सिटी हॉल, जहां पर कि नगर सरकार का कार्य सचालित किया जाता है, प्रायः भीड़ भाड़ से भरे रहते हैं व कभी-कभी तो वहां अन्धेरा रहता है। इनमें से कुछ की भली प्रकार सफाई भी नहीं की जाती। अनेक भवनों में स्वच्छता के ... जों की पर्याप्त व्यवस्था नहीं की जाती। रोशनदान आदि का उचित प्रबन्ध नहीं किया जाता। यह सच है कि सरकारी कार्यालय में थान औसत एवं ठाट-बाट में किये जाने व ले सब को आम नागरिकों द्वारा अधिक सद्भावनापूर्ण दृष्टि से नहीं देखा जाता। इस प्रकार के दृष्टिकोण के पीछे कुछ औचित्य भी नजर आता है किन्तु कुल मिलाकर यह अदूरदर्शिता का परिणाम है तथा इसके परिणामस्वरूप कार्यकुशलता घटती है। जब, भौतिक दशाएं उचित नहीं होती तो मोरेल का स्तर नीचा होता है या उसका अभाव रहता है।

कार्य की भौतिक दशाओं के अतिरिक्त अन्य दशायें प्रदान करने में सरकारी सेवा इतनी पीछे नहीं रहती। कर्मचारियों को प्रायः वार्षिक छुट्टियाँ प्रदान करने की व्यवस्था की जाती है। इसके लिए या तो औपचारिक व्यव-

स्था को अपनाया जाता है अथवा अनौपचारिक रूप से प्रबन्ध किया जाता है। इसी प्रकार बीमारी के समय छुट्टियां प्रदान करने का भी प्रावधान रहता है। वैसे इन विषयों में कोई स्तरीकरण नहीं किया गया है। जहां तक कर्मचारियों की अनुपस्थिति एवं अवकाश का प्रश्न है, कई एक नगरों द्वारा उदार दृष्टिकोण अपनाया जाता है, इतना उदार जितना कि प्रायः उसी प्रकार के व्यक्तिगत संगठनों द्वारा भी नहीं अपनाया जाता। नगरपालिका सरकार द्वारा अपने कर्मचारियों को उनके लिए गए अतिरिक्त कार्य के लिए प्रायः अलग से धन प्रदान नहीं किया जाता। नगरपालिका के सेवीवर्ग अधिकारियों को प्रायः इन सभी कार्यों की दशाओं का दायित्व सौंप दिया जाता है। किसी न किसी ऐसे अभिकरण की आवश्यकता तो रहती ही है जो कि प्रमापीकृत कर सके, नियमों की स्थापना कर सके तथा अभिलेख रख सके। केन्द्रीय सेवीवर्ग अभिकरण को यह सब कार्य करने के लिए उत्तरदायी ठहराया जा सकता है। भवन की दशाओं के लिए एक मापदण्ड तय किया जा सकता है तथा उसके सामयिक निरीक्षण की व्यवस्था की जा सकती है। उपस्थितियों, छुट्टियों, राहतों आदि के बारे में एकीकृत आचार संहिता तैयार की जा सकती है। इस सबके परिणामस्वरूप कर्मचारियों का मोरेल ऊंचा होगा।

मोरेल के उच्च स्तर को *कार्यकुशलता का सर्वाधिक प्रभावशाली तत्व* माना जाता है। इसके द्वारा अन्य अनेक असंतापजनक दशाओं को दूर किया जा सकता है। यही कारण है कि सेवीवर्ग अभिकरण को उसकी सत्ता के अधीन रहते हुए मोरेल को ऊंचा उठाने के लिए सब कुछ करने के लिए उत्तरदायी ठहराया जाता है। इस लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए उसे अनेक ऐसे कार्य भी करने होते हैं जो कि स्पष्टतः चार्टर द्वारा उसको नहीं सौंपे जाते। मोरेल को ऊंचा उठाने के लिए कई एक प्रयास किये जाते हैं, उदाहरण के लिए प्रबन्ध में कर्मचारियों का योगदान, कर्मचारियों के संगठनों के साथ सहयोग, कार्य की भौतिक दशाओं को सुधारना, आदि-आदि। मोरेल पर प्रभाव डालने वाले जो अन्य तत्व हैं उनमें प्रशासन का सामान्य दृष्टिकोण, नेतृत्व सम्बन्धी विचार, नगरपालिका सेवा के प्रति जनता का दृष्टिकोण आदि विशेष रूप से उल्लेखनीय हैं।

कर्मचारियों के संघ
[Employee Associations]

आज के नगरपालिका सेवीवर्ग प्रशासन में कर्मचारियों के संघ पर्याप्त महत्वपूर्ण स्थान रखते हैं। कर्मचारियों के संगठनों द्वारा जो रचनात्मक कार्य किये जाते हैं, उनमें सहयोग करके नगरपालिका अपने नागरिक सेवकों के सामान्य कल्याण की दिशा में पर्याप्त योगदान कर सकती है। कर्मचारियों के संगठन उन कलाकारों के संघों से भिन्न होते हैं जो कि व्यावसायिक समाजों के होते हैं। इनके उद्देश्यों की प्रकृति अधिक सामाजिक एवं सामान्य होती है। व्यावसायिक संगठनों ने सामान्य रूप से नगरपालिका प्रशासन को सुधारने के लिए बहुत कुछ किया है। अनेक नगर परिषदों ने इसके लाभों को स्वीकार किया है तथा इनने अधिकारियों के भाग लेने के लिए विशेष प्राव-

धान दिये गये हैं। निम्न वर्ग के नगरपालिका के कार्यकर्त्ताओं के जो सामाजिक समूह हैं, उनके सगठन का लक्ष्य यद्यपि प्रशासनिक सुधार नहीं होता किन्तु फिर भी इस बात से अस्वीकार नहीं किया जा सकता कि इनका अपना महत्व होता है। कॅडिट सगठनों द्वारा प्राय कर्मचारियों की चिन्ताओं को दूर किया जाता है और इस प्रकार उनकी कार्यकुशलता के स्तर को बढ़ाया जाता है। नगर को चाहिए कि वह इस प्रकार की सामुदायिक क्रियाओं को प्रोत्साहन दे।

कर्मचारियों के कई एक सगठनों का निश्चित लक्ष्य अपने सदस्यों का सुधार करना, योग्यता व्यवस्था के मापदण्डों को बढ़ाना तथा सम्पूर्ण सेवा की ... समूह राष्ट्रीय मजदूर सघो ... । दूसरो के क्षेत्र केवल राज्य ... नगरपालिका के कर्मचारी चाहे श्रमिकों के राष्ट्रीय सघ से सयुक्त हों अथवा न हों किन्तु प्राय यह अध्यादेशों द्वारा स्पष्ट कर दिया जाता है कि वे अपने लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए हड़ताल के साधन का प्रयोग नहीं करेंगे। जहाँ नगर सरकार के कर्मचारी अपनी परिस्थितियों को सुधारने के लिए राजनैतिक उपायों की अपेक्षा व्यक्तिगत प्रयासों को अधिक महत्वपूर्ण मानते हैं वहा नगरों द्वारा सहयोग पर्याप्त मात्रा में नहीं किया जाता। वैसे सेवीवर्ग अधिकारी को इस कार्य के लिए उत्तरदायी नहीं ठहराया जाता है किन्तु फिर भी उसके द्वारा सगठित कर्मचारी समूहों का पर्याप्त उपयोग किया जाता है। वह इसके माध्यम से नागरिक सेवकों एव नगर प्रशासन दोनों को ही लाभान्वित करने का प्रयास करता है।

नगरपालिका स्तर पर कर्मचारियों के सगठनों को कई भागों में विभाजित किया जाता है। इसका प्रथम प्रकार व्यावसायिक या व्यापारिक सघ है जो कि कई बार व्यक्तिगत एवं सरकारी प्रशासनों की सीमाओं का अतिक्रमण करते रहते हैं। सघों का दूसरा प्रकार नगरपालिका कर्मचारियों का सामान्य सगठन है जो कि किसी भी राष्ट्रीय सगठन से सयुक्त नहीं होता। इस प्रकार के उदाहरण के रूप में शिकागो नगरपालिका कर्मचारियों के समाज का नाम लिया जा सकता है। सगठनों का तीसरा प्रकार राष्ट्रीय सगठनों से सयुक्त रहता है। कर्मचारी सघो का एक अन्य प्रकार वह होता है जो कि विशेष नगरपालिका सेवा तक ही सीमित रहता है, उदाहरण के लिए पुलिसमैनों अथवा अग्निरक्षकों के सघ।

कर्मचारियों का सघ एक ऐसा तथ्य है जिसे कि अमरीकी नगर स्तर पर भी स्वीकार किया जा चुका है। वर्तमान परिस्थितियों में यह सम्भव नहीं है कि नगरों द्वारा सघवाद की इस प्रवृत्ति को निरुत्साहित किया जाय। सरकारी कर्मचारी निश्चित रूप से सघवाद की ओर बढ़ते जा रहे हैं। व्यक्तिगत उद्योगों में इस प्रवृत्ति की व्यापकता ने भी पर्याप्त प्रभाव डाला है। कर्मचारी सघों पर विचार करते समय नगर सरकार द्वारा तीन प्रकार की मौलिक नीतियां अपनायी जा सकती हैं। प्रथम नीति यह हो सकती है कि नगर द्वारा इन सघों को अपने ही सदस्यों का प्रतिनिधि समझा जाये। जहां यह नीति अपनाई जाती है वहां असगठित समूहों के दृष्टिकोणों पर भी विचार किया जा सकता है। एक दूसरी नीति यह होती है कि सभी कर्मचारियों के बहुमत

का प्रतिनिधित्व करने वाले संघों को, औपचारिक वार्ताओं में कर्मचारियों का प्रतिनिधि समझा जाये। एक तीसरी नीति यह हो सकती है कि कर्मचारी संघों को आवश्यक बना दिया जावे और जो भी कर्मचारी भर्ती किया जावे, उसका संघ का सदस्य बनना जरूरी बना दिया जाये। जैसे सामान्य विचार के अनुसार नगर सरकार को कर्मचारियों के संघों के सम्बन्ध में बीच का दृष्टिकोण अपनाना चाहिए अर्थात् वह न तो इन संघों की अवहेलना करे और न ही इनकी सदस्यता को बाध्यकारी बनाये। इसका अर्थ यह हुआ कि संघों को इसी रूप में माना जाना चाहिए कि वे अपने ही सदस्यों का प्रतिनिधित्व कर रहे हैं।

वर्तमान काल में अधिकांश नगर इस व्यवहार को अपनाते जा रहे हैं। वहां कार्यपालिका एवं नगर परिषद कर्मचारियों के साथ केवल नागरिक सेवा नियमों के आधार पर ही सम्बन्ध नहीं रखती किन्तु कर्मचारी संघों के प्रतिनिधियों के साथ प्रत्यक्ष सम्पर्क एवं वार्तायें भी करती है। इस प्रकार के प्रत्यक्ष सम्पर्कों एवं वार्ताओं के परिणामस्वरूप जो निष्कर्ष सामने आते हैं वे साधारणतः नगर एवं संघों के बीच किसी लिखित समझौते में फलीभूत नहीं होते। इस प्रकार किये गये समझौतों की एक महत्वपूर्ण सीमा यह होती है कि वे राज्य के कानून के साथ असंगत सम्बन्ध नहीं रख सकते। उसकी मान्य धाराओं का वे विरोध नहीं कर सकते। इनका नगर चार्टर या अध्यादेशों के साथ भी संघर्ष नहीं होना चाहिए। इनको मानने के लिए नगर बाध्य नहीं समझा जाता। जब कभी ये समझौते राज्य के कानून, चार्टर या अध्यादेश के विपरीत नहीं होते तो इनके द्वारा कार्य के घंटे, वेतन, छुट्टियां, बीमारी की छुट्टियां तथा अन्य मामलों में नगर सरकार की नीति निर्धारित की जाती है। वैसे नगर सरकार को कर्मचारी संघों के साथ लिखित समझौते करने की आवश्यकता भी नहीं रहती क्योंकि यदि प्रबन्ध एवं श्रमिकों के बीच समझौता हो जावे तो नगर सरकार के हाथ में ऐसे अनेक साधन रहते हैं जिनके आधार पर वह आवश्यक नीतियों को क्रियान्वित करने की व्यवस्था कर सके।

कर्मचारियों के प्रत्येक संघ का अपना एक चार्टर या संविधान होता है जिसमें कि वह हड़ताल न करने की बात को स्वीकार करता है। नागरिक सेवा नियमों के अनुसार जो कर्मचारी हड़ताल करता है, वह बिना उचित प्रक्रिया के छुट्टी लिए ही अनुपस्थित रहता है और इसलिए उसको दण्ड दिया जाना चाहिए। पर्याप्त कानून एवं व्यवस्था बनाये रखने की दृष्टि से नगरपालिका प्रबन्ध को चाहिए कि वह ऐसे नियमों का उल्लंघन न करे। प्रशासन एवं कर्मचारियों के पारस्परिक सम्बन्धों में यह एक अत्यन्त महत्वपूर्ण विषय माना है। नीति की दृष्टि से नगरपालिका प्रबन्ध को कर्मचारी संघों के साथ रचनात्मक रूप से विचार करने के लिए तैयार रहना चाहिए किन्तु साथ ही कानून एवं व्यवस्था की रक्षा के लिए हड़ताल न करने की नीति का भी कठोरता से पालन कराया जावे।

११

नगर सरकार का वित्तीय प्रशासन

[FINANCIAL ADMINISTRATION OF CITY GOVT]

व्यक्तिगत जीवन की भाँति सामूहिक जीवन में भी धन का पर्याप्त महत्त्व है। किसी भी स्तर पर सरकार का संगठन, सेवावर्ग की नियुक्ति एवं अन्य आवश्यक प्रबन्ध केवल तभी सार्थक हो सकते हैं जब कि उनके लिए आवश्यक धन की व्यवस्था की जाय। धन को लोक प्रशासन का जीवन रक्त कहा जाता है। इसलिए किसी भी सरकार के कार्यों को संचालित करने की एक अविभाज्य प्रक्रिया धन को एकत्रित करना और उसको खर्च करना है। इस सम्बन्ध में ब्रोमेज (Bromage) महोदय का यह कहना पर्याप्त तथ्यसंगत है कि नगरपालिका प्रशासन के लिए संगठन को अच्छा रूप दिया जा सकता है और असाधारण सेवीवर्ग को नियुक्त किया जा सकता है किन्तु डालर का पर्याप्त महत्त्व है।[1] धन का महत्त्व इतना स्वयं सिद्ध एवं विदित है कि इसके सम्बन्ध में अधिक कुछ कहने की आवश्यकता प्रतीत नहीं होती। एक बार नैपोलियन ने कहा था कि मैं व्यक्तियों के द्वारा धन प्राप्त कर लूँगा और धन से व्यक्ति प्राप्त कर लूँगा। उसका यह कथन स्पष्टतः इस तथ्य की घोषणा करता है कि धन और व्यक्ति के बीच परस्पर घनिष्ट सम्बन्ध है और व्यक्तिगत एवं सरकारी सभी बड़े उद्यमों में इनके बिना सफलता प्राप्त नहीं की जा सकती।

सरकार और प्रशासन के ये दो बड़े साधन हैं। कुछ समय पूर्व धन से सम्बन्धित कार्यों का संचालन एक अत्यन्त सरल विषय था। इसका कारण सम्भवतः यह था कि सरकारी उद्देश्यों के लिए राजस्व के स्रोतों की मात्रा कम थी और सरकार द्वारा सम्पादित सेवायें भी संख्या में थोड़ी थीं। वर्तमान काल में तस्वीर का रूप बदल चुका है। कम से कम नगरपालिका प्रशासन में यह विशेष रूप से भिन्न बन गया है। नगर तेजी के साथ बढ़ते जा रहे हैं और इस प्रगति के साथ ही उनके कार्यों का क्षेत्र एवं स्तर भी व्यापक होता जा रहा है। वर्तमानकाल में अधिकांश बड़े कारखाने या तो नगरों में अथवा

---

1 "Organisation for Municipal administration can be well designed and outstanding personnel may be recruited, but the dollar is mighty"

—A W Bromage, op. cit., P 359

नगरों के आसपास स्थापित हो गए हैं। कारखानों में बढ़ती हुई श्रमिकों की मांग के कारण दूरस्थ जनसंख्या इन केन्द्रों की ओर बढ़ती जा रही है। इन बदलती हुई परिस्थितियों के परिणामस्वरूप नगरों को न केवल अपने वर्तमान कार्यों में विस्तार करने के लिए ही बाध्य होना पड़ा किन्तु उन्होंने अनेक नए कार्यों की सम्पन्नता का दायित्व भी संभाला। इस सबके परिणामस्वरूप नगर सरकार के वित्तीय कार्य अब पहले की तरह सरल नहीं रहे हैं। वित्तीय संगठन, मूल्यांकन, राजस्व, व्यय, संग्रह, बजट, खरीददारी, ऋण लेना, लेखे रखना, ऑडिट तथा प्रतिवेदन देना आदि अनेक समस्यायें उत्पन्न हो गई हैं। जब तक इन समस्याओं को सन्तोषजनक रूप से नहीं सुलझाया जाता उस समय तक नगर प्रशासन की सफलता की दिशा में किए गये अन्य प्रयास निरर्थक रहेंगे।

नगरपालिका को अपने विभिन्न कार्य सम्पन्न करने के लिए बहुत बड़ी मात्रा में धन की आवश्यकता पड़ती है। यह धन अनेक स्रोतों से प्राप्त होता है; जैसे कर, विशेष मूल्यांकन, लाइसेंस, परमिट एवं ऋण आदि। नगरों को कई बार धन प्राप्त करने के लिए खुले बाजार में उतरना होता है और इस प्रकार उनको व्यक्तिगत व्यापार से प्रतियोगिता करनी होती है ताकि वह अपने कार्यों को सम्पादित कर सके। इन सब कार्यों के लिए ऐसे कुछ अभिकरणों की जरूरत होती है जो कि नगर की वित्तीय नीति एवं प्रक्रियाओं को प्रभावित कर सकें।

प्रारम्भ में नगरपालिकाओं को सामान्य सम्पत्ति पर कर की शक्ति प्राप्त थी जिसके माध्यम से वह आवश्यक धन प्राप्त कर सके किन्तु धीरे-धीरे राज्य के संविधानों एवं कानूनों में स्थानीय करों पर सीमायें लगा दी गई, इसके परिणामस्वरूप नगरपालिका प्रशासकों को आमदनी के दूसरे स्रोतों की ओर ध्यान देना पड़ा। इसके लिए उन्होंने राज्य द्वारा संग्रहीत कर, राज्य का अनुदान एवं ऐसे ही अन्य साधनों का सहारा लिया। द्वितीय विश्वयुद्ध के बाद जीवन स्तर से सम्बन्धित व्यय की मात्रा बढ़ी और इसके फलस्वरूप परिवार के बजट की भांति नगर के बजट पर भी संकट आया। यह कहा जाता है कि व्यय पर नियंत्रण रखने का कार्य प्रबन्ध के साथ घनिष्ट रूप से सम्बन्धित है, इसलिए वित्तीय प्रशासन हेतु विभागीय संगठन को बहुत कुछ एकीकृत बनाया जाता है तथा उसे मुख्य कार्यपालिका के प्रति उत्तरदायी रखा जाता है। इस सम्बन्ध में पहले से ही नियोजन किया जाना जरूरी हो जाता है ताकि यह ज्ञात किया जा सके कि संघीय एवं राज्य सरकारों से कितनी वित्तीय सहायता प्राप्त हो सकेगी। नगरपालिकाओं को पर्याप्त राजस्व की प्राप्ति के लिए प्रायः अनेक प्रकार से संघर्ष करना होता है। राजस्व की मात्रा को देखकर ही नगर सरकार अपने व्यय की मात्रा तय करती है। आय और व्यय के बीच में संतुलन रहने पर ही एक अभिकरण प्रशासकीय कुशलता प्राप्त कर पाता है।

इस प्रकार वित्तीय प्रशासन के मुख्य रूप से दो पहलू होते हैं। प्रथम, का सम्बन्ध राजस्व से है और दूसरा व्यय से सम्बन्धित है। व्यय वाले पहलू में यह देखना होता है कि सरकार द्वारा किन मदों पर कितना खर्च

किया जाएगा। वैसे सरकार द्वारा जो भी खर्च किया जाता है तथा जो भी वह प्राप्त करती है, उस सबका उल्लेख बजट में किया जाता है। इस प्रकार बजट किसी भी सरकार की वित्तीय स्थिति का एक स्पष्ट चित्र होता है। बजट वित्तीय प्रशासन का महत्वपूर्ण भाग है किन्तु इसमें अन्य अनेक तत्व भी होते हैं और इन सबको मिलाकर ही वित्तीय प्रशासन का नाम दिया जाता है। आज से कुछ समय पूर्व नगर सरकार में वित्तीय अभिकरणों के संगठन अथवा सामान्य बनावट को कोई महत्व नहीं दिया जाता था। प्रत्येक नगरपालिका में कुछ ऐसे अधिकारी होते थे जो कि परम्परागत रूप से वित्तीय कार्यों का प्रशासित करते थे। इन अधिकारियों में मुख्यतः नगर कोषाध्यक्ष, आडिटर या नियन्त्रक, नगर संग्रहकर्ता एवं मूल्यांकनकर्त्ता आदि हैं। इन अधिकारियों का चयन प्रायः लोकप्रिय निर्वाचन के आधार पर होता था, इसके परिणामस्वरूप इनमें से प्रत्येक को स्थानीय सरकार में एक स्वतन्त्र स्तर प्राप्त था।

मेयर को वित्तीय अधिकारियों या उनकी प्रक्रियाओं पर न के बराबर नियन्त्रण प्राप्त था। नगर कोष के प्रयोग में बेईमानी को रोकने की आशा से अनेक प्रतिबन्ध और विरोधी प्रतिबन्ध लागू किये गये। इस प्रकार नगर सरकार में वित्तीय कार्यों को सम्पन्न करने के लिए कोई व्यापारिक संगठन की भाँति प्रबन्ध नहीं किया गया था। जब सन् १९०१ में सरकार की आयोग व्यवस्था को प्रारम्भ किया गया तो नगर स्तर पर वित्तीय प्रशासन को प्रोत्साहित किया गया। अब विभागीयकरण के लिए वित्तीय कार्यों को महत्वपूर्ण माना गया। इसके परिणामस्वरूप एक वित्तीय विभाग की स्थापना की गई जो कि एक आयुक्त के निर्देशन में कार्य करने लगा। इस विभाग में मूल्यांकन कार्यालय, संग्रहकर्ता कार्यालय, राजकोष, लेखा तथा ऑडिट कार्यालय आदि को रखा गया। बाद में जब बजट प्रक्रिया एवं केन्द्रीकृत खरीददारी को विकसित किया गया तो इन कार्यों को भी वित्त विभाग के हाथों में सौंप दिया गया। इसके बाद सन् १९०८ में परिषद प्रबन्धक योजना सामने आयी। इसने वित्तीय प्रबन्ध को अधिक प्रेरणा प्रदान की। अब वित्तीय विभाग को अधिक अच्छी प्रकार से संगठित किया गया और इसे प्रशासन के सामान्य रूप में अधिक केन्द्रीकृत स्थान दिया गया। अब यह नगर के कार्य को निर्देशित करने में प्रबन्धक का प्रमुख सहायक बन गया। इस विभाग द्वारा उसे जो सूचनायें प्रदान की जाती थीं उनके आधार पर वह नगरपालिका की सभी प्रक्रियाओं पर निकट का पर्यवेक्षण रख सकता था। वित्त विभाग द्वारा एक महत्वपूर्ण कार्य यह किया जाने लगा कि जब बजट स्वीकार हो जाता था तो वह उसको प्रभावशील बनाने में सहायता करता था। जिन नगरों में न तो आयोग व्यवस्था थी और न परिषद प्रबन्धक, वहाँ मेयर को नगरपालिका के वित्तीय कार्यों को निर्देशित करने के लिए अनेक कर्तव्य एवं दायित्व सौंपे जाते थे। इस प्रकार संयुक्त राज्य अमेरिका के नगरों का वित्तीय प्रशासन विकास की अनेक सीढ़ियों में होकर गुजरा है।

वर्तमान वित्तीय संगठन
(Present Financial Organization)

अमरीकी नगरों की वित्तीय बनावट को मुख्य रूप से दो वर्गों में

विभाजित किया जाता है, ये हैं—केन्द्रीकृत और विकेन्द्रीकृत। जहां केन्द्रीकृत (Centralized) रूप का प्रश्न है, उसमें वित्तीय कार्य सम्पन्न करने वाले सभी कार्यालयों एवं संभागों को एक ही शाखा या विभाग में संयुक्त कर दिया जाता है। दूसरी ओर विकेन्द्रीकृत व्यवस्था में नगर की वित्तीय क्रियाओं को अनेक अलग-अलग अभिकरणों को सौंप दिया जाता है। इनमें से प्रत्येक को अलग-अलग प्रकृति एवं महत्व के कार्यों का दायित्व सौंपा जाता है। इनमें से प्रत्येक को अलग-अलग मात्रा में स्वायत्तता की शक्ति सौंपी गई। वैसे केन्द्रीकृत व्यवस्था को जब अलग-अलग नगरों में अपनाया गया तो उनके बीच भी पर्याप्त अन्तर वर्तमान थे। कई एक लेखकों ने केन्द्रीकृत वित्तीय प्रशासन वाले नगरों को केन्द्रीकरण की मात्रा के आधार पर तीन समूहों में विभाजित किया है। प्रथम समूह के अन्तर्गत सभी वित्तीय क्रियाओं को एक ही विभाग में रख दिया जाता है। इस विभाग के अध्यक्ष को व्यवहारतः अन्य प्रशासकीय विभागों से स्वतन्त्र रखा जाता है और उस पर कार्यपालिका का सामान्य पर्यवेक्षण भी प्रायः नहीं रहता। इस प्रकार की केन्द्रीकृत वित्तीय व्यवस्था प्रायः आयोग द्वारा प्रशासित नगरों में पाई जाती है। दूसरे समूह में वे नगर आते हैं जिन्होंने अपने वित्तीय नियंत्रण को मुख्य कार्यपालिका के हाथों में केन्द्रीकृत कर दिया है किन्तु उन्होंने अपनी वित्तीय क्रियाओं को एक ही विभाग में नहीं रखा है। यह रूप सरकार की शक्तिशाली मेयर व्यवस्था में पाया जाता है। तीसरे समूह में वे नगर आते हैं जिन्होंने अपने वित्तीय नियन्त्रण को न केवल मुख्य कार्यपालिका के हाथों में केन्द्रित कर दिया है बल्कि वित्तीय कार्यों को एक विभाग में संयुक्त भी कर दिया है। इस विभाग के अध्यक्ष को मुख्य कार्यपालिका के प्रति उत्तरदायी बनाया जाता है। इस प्रकार का संगठन प्रायः उन नगरों में पाया जाता है जहां पर परिषद् प्रबन्धक योजना को अपनाया जा रहा है।

कई एक विचारकों ने विकेन्द्रीकृत व्यवस्था को भी वर्गीकृत करने का प्रयास किया है, वे उसे भी तीन भागों में बांटते हैं। प्रथम वर्ग में वे नगर आते हैं जहां कि पृथक-पृथक वित्तीय अभिकरण होते हैं और ये सामान्य रूप से स्वीकृत एवं विशेष रूप से प्रतिपादित नियमों के अनुसार संचालित किये जाते हैं। दूसरे वे नगर हैं जहां कि इन अभिकरणों को मण्डल के पर्यवेक्षण के आधीन रखा जाता है। तीसरे प्रकार के वे नगर हैं जहां पर इन अभिकरणों को कार्यपालिका के पर्यवेक्षण के अधीन रखा जाता है।

वित्तीय व्यवस्था के इन वर्तमान विभिन्न रूपों को देखते हुए यह कहा जा सकता है कि विभिन्न नगरों ने अलग-अलग वित्तीय व्यवस्था को अपनी स्थिति एवं सरकार के रूप के अनुसार अपनाया है। वर्तमान काल में नगरपालिका स्तर पर जो वित्तीय व्यवस्था अपनाई गई है, उसको अधिक सन्तोषजनक नहीं माना जा सकता। इसमें जो भी विकेन्द्रीकृत व्यवस्थायें हैं उनके प्रति भारी असंतोष प्रकट किया जाता है। वर्तमान प्रवृत्ति के अनुसार नगरपालिका के वित्तीय प्रशासन में विभिन्न वित्तीय अभिकरणों को एकीकृत करने के लिए प्रयास किया जा रहा है। साथ ही, उनके ऊपर रखे जाने वाले नियन्त्रण को केन्द्रीकृत बनाने की ओर कदम उठाये जा रहे हैं। इस प्रवृत्ति

के अनुसार एक एकीकृत विभाग को आदर्श व्यवस्था माना जाता है। इसके द्वारा वित्तीय क्रियाओं के लिए एक व्यवस्थित एवं क्रमिक प्रबन्ध का साधन प्राप्त हो जाता है। मुख्य कार्यपालिका इस पर नियन्त्रण एवं पर्यवेक्षण रखती है। वित्त के समूहीकृत विभाग के द्वारा शहर के सामान्य प्रशासन को शक्ति प्रदान की जाती है और इसलिए प्रभावशाली कार्यपालिका के नियन्त्रण को सुविधाजनक बना दिया जाता है। यह नगर के कार्य का सचालित करने में स्थित जटिलताओं को कम कर देता है। यह कमजोर प्रबन्ध के कारण उत्पन्न हानियों को दूर करता है। यह संचालक समागों द्वारा किये गये अबुद्धिपूर्ण व्यय को कम करता है।

यह कहा जाता है कि वित्तीय प्रबंध के लिए नगर सगठन की अध्यक्षता वित्तीय सचालक द्वारा की जानी चाहिए। इसकी नियुक्ति प्रबंधक या मेयर द्वारा की जावेगी तथा उसी के प्रति यह उत्तरदायी रहेगा। इसको नगर का मुख्य वित्तीय अधिकारी कहा जा सकता है। परिषद तथा मुख्य कार्यपालिका को सभी कार्यों में उसे एक परामर्शदाता के रूप में देखना चाहिए। वित्त सचालक वित्तीय मामलों में प्रबंधक या मेयर का मुख्य सहायक होता है। वित्त विभाग का चार या पांच समागों अथवा ब्यूरोज में विभाजित किया जा सकता है, उदाहरण के लिए लेखा (Accounts), राजकोष (Treasury), मूल्यांकन या करारोपण (Assessing or Taxation), बजट (Budget), खरीददारी एवं वितरण (Purchasing and Supply)। इन समागों का कार्य सचालन करने के लिए जो अधिकारी नियुक्त किये जायेंगे वे होंगे—नियन्त्रक, कोषाध्यक्ष, मूल्यांकनकर्त्ता, बजट अधिकारी तथा खरीददारी एजेन्ट। बजट अधिकारी के अतिरिक्त प्रायः सभी अधिकारी वित्त विभाग के सचालक के प्रति उत्तरदायी होंगे। जहा तक बजट संचालक का सबध है, उसको प्रायः नगर की मुख्य कार्यपालिका के प्रति प्रत्यक्ष रूप से उत्तरदायी बनाया जाता है। छोटे नगरों में स्वयं वित्त विभाग का सचालक ही बजट सचालक का कार्य भी करता है। ऐसा इसलिए होता है क्योंकि वित्त सचालक एवं बजट अधिकारी के रूप में दो पदाधिकारियों की नियुक्ति वहां उचित प्रतीत नहीं होती।

वित्त विभाग में घनिष्ट रूप से सम्बन्धित दो अन्य कार्य और भी होते हैं, ये हैं—सेवीवर्ग का पर्यवेक्षण तथा पेन्शन का प्रशासन। छोटे नगरों में इन दोनों ही क्रियाओं को वित्त विभाग का एक भाग बना दिया जाता है किन्तु बड़े नगरों में यह व्यवस्था अव्यावहारिक सिद्ध हो सकती है। वहां अधिक प्रभावशील प्रशासकीय नीति के लिए सेवीवर्ग से सम्बन्धित समस्याओं को एक पृथक अभिकरण को सौंपना जरूरी हो सकता है। पेन्शन कोष का प्रबन्ध वित्त विभाग द्वारा प्रबन्धित किया ही जाना चाहिए। इन विभिन्न समागों तथा ब्यूरोज के अध्यक्षों का चुनाव वित्त सचालक द्वारा किया जाता है। एक बुद्धिपूर्ण प्रशासकीय नीति के अनुसार इन पदों को तथा इनसे अधीनस्थ पदों पर विशेष प्रशिक्षण एवं योग्यता वाले व्यक्तियों को नियुक्त किया जाना चाहिए किन्तु फिर भी व्यवहार में यह प्राय: कम हो पाता है जैसे शिक्षा, स्वास्थ्य, जनकार्य आदि के क्षेत्र में अच्छी योग्यता वाले कर्मचारियों को रखा

जाता है किन्तु यह बात प्रायः वित्तीय क्षेत्र में लागू नहीं होती। यह एक आश्चर्य की बात है कि नगर के धन को एकत्रित करने तथा खर्च करने के लिए किसी विशेष योग्यता की आवश्यकता ही नहीं समझी जाती। किन्तु वास्तविकता यह है कि वित्तीय कार्यों का प्रबन्ध भी एक कला है और हर कोई इसे संचालित करने वाला कलाकार नहीं बन सकता। वित्त विभाग के ये सभी संभाग अपने-अपने कार्य का संचालन करते हैं। एक माडल एकीकृत वित्त विभाग में स्थित बजट सम्भाग द्वारा विभिन्न नगर विभागों से चालू वित्त वर्ष के अनुमान मांगे जाएंगे और वह उनको परस्पर मिलाएगा। इसके अतिरिक्त वह प्राप्य राजस्व के अनुमानों को भी तैयार करता है। बजट संचालक मुख्य कार्यपालिका को बजट से सम्बन्धित कार्यों में सहायता प्रदान करता है। एक बार जब परिषद द्वारा विनियोग अध्यादेश पर मतदान कर लिया जाता है तो बजट सम्भाग नगर-कार्यपालिका को बजट के प्रशासन के सम्बन्ध में सहायता करता है। बजट अधिकारी आर्थिक नीति को तैयार करने और क्रियान्वित करने में महत्वपूर्ण रूप से भाग लेता है।

लेखा सम्भाग द्वारा सामान्य रूप से लेखे रखे जाते हैं और नगर के मेखों पर खर्च किए गए धन का पर्यवेक्षण किया जाता है। पहले से ही आडिट करना मूल रूप से एक प्रबन्धात्मक कार्य है। वैसे नियमानुसार नगर को इसके सर्व पर कार्यपालिका द्वारा नियन्त्रण रखा जाता है। विभागीय व्यय पर नियन्त्रण रखने के लिए तथा पर्यवेक्षण रखने के लिए नियन्त्रक सभी दावों का पहले से आडिट करता है ताकि यह निश्चित कर सके कि व्यय कानून-गत है और इसके लिए आवश्यक धन विभागीय लेखे में है। बाद में आडिट करना मुख्य रूप से नगर परिषद का उत्तरदायित्व है। यह एक ऐसा साधन है जिसके द्वारा परिषद नगर के वित्तीय प्रशासन की पुनरीक्षा करती है। यह एक प्रकार से वित्तीय अभिलेख का व्यवस्थापिका द्वारा किया गया निरीक्षण है। इस कार्य को भली प्रकार सम्पन्न करने के लिए परिषद द्वारा नियुक्त एक आडिटर रखा जाता है अथवा इस कार्य को परिषद द्वारा ही नियुक्त प्रमाणीकृत जन-लेखाओं को सौंपा जा सकता है।

नगर स्तर पर सम्पत्ति कर का एक महत्वपूर्ण योगदान रहता है और यह नगरपालिका के राजस्व का एक प्रमुख स्रोत है। ऐसी स्थिति में सम्पत्ति के वैज्ञानिक मूल्यांकन की मांग की जाती है। मूल्यांकनकर्ता भूमि, भवन तथा व्यक्तिगत सम्पत्ति का मूल्य आंकने के लिए उत्तरदायी होता है। यह कहा जाता है कि इस कार्य को सम्पन्न करने के लिए मूल्यांकनकर्ता ब्यूरो को भूमि के नक्शे, सम्पत्ति सम्बन्धी अन्य कागजात तथा दूसरे अभिलेख भेजे जाने चाहिए ताकि उसका कार्य वैज्ञानिक बन सके। पर्याप्त प्रशासन की दृष्टि से मूल्यांकन करने के लिए भवनों को वर्गीकृत किया जाना चाहिए। जब मूल्यांकनकर्ता किसी सम्पत्ति का पूरा मूल्य निर्धारित करले तो नगर परिषद द्वारा निश्चित की गई करों की दर को उस पर लागू करना होगा। मूल्यांकनकर्ता द्वारा कुछ अन्य कार्य भी किए जाते हैं। उदाहरण के लिए वह करों की सूची तैयार करता है, करों के बिल बनाता है तथा स्थानीय सुधार के लिए विशेष मूल्यांकन करता है।

कोषाध्यक्ष द्वारा वर्तमान वित्त विभाग के सम्भागों को पूरा किया जाता है अर्थात् वह इन सभी के कार्यों में सहयोगी बनता है। वह कर एकत्रित करने के लिए, विशेष मूल्यांकन करने के लिए, अन्य राजस्वों को एकत्रित करने के लिए उत्तरदायी है। उसे नगरपालिका कोष की रक्षा का कार्य सौंपा जाता है।

खरीददारी करने वाला सम्भाग एक सहायक अभिकरण (Auxiliary Agency) है जो कि अन्य विभागों की सेवा करता है। यह नगर विभागों के सचालन के लिए आवश्यक चीजों की खरीददारी करता है। वर्तमान रूप में केन्द्रीकृत खरीददारी का विकास होने के पूर्व विभागों में उनके स्वयं के खरीददारी एजेन्ट होते थे। इस प्रक्रिया के द्वारा खरीददारी को छोटे-छोटे भागों में विकेन्द्रीकृत कर दिया गया और इसके परिणामस्वरूप समान वस्तुओं के बारे में विभागीय मापदण्डों में भिन्नता आई। खरीददारी व्यवस्था को केन्द्रीकृत रूप देने के अपने लाभ हैं। इससे स्तरीकरण की व्यवस्था होती है और जब बड़ी मात्रा में खरीददारी की जाती है तो उससे भी अनेक फायदे हो जाते हैं। खरीददारी का ब्यूरो लोक हित की रक्षा के लिए खरीदी गई वस्तुओं की परीक्षा करता है अथवा इस कार्य को करने के लिए उचित एजेन्टों या विभागों की व्यवस्था करता है।

जब समस्त वित्तीय कार्यों को एक ही विभाग के आधीन केन्द्रीकृत कर दिया जाता है तो इससे कई एक लाभ प्राप्त होने की सम्भावना बढ़ जाती है। इनके माध्यम से अनेक परस्पर सम्बन्धित तकनीकी प्रक्रियाओं को एक ही प्रशासकीय इकाई में रख दिया जाता है। खरीददारी करने वाले तथा वित्तीय प्रक्रियाओं के लिए उत्तरदायी यह सहायक विभाग नगर की मुख्य कार्यपालिका का एक प्रकार से दाहिना हाथ होता है। जब वित्त विभाग को एकीकृत कर दिया जाता है तो इसके परिणामस्वरूप बढ़ते हुए कार्य भार का सामना करने के लिए कार्यकर्त्ताओं को एक सम्भाग से दूसरे सम्भाग में आसानी से बदला जा सकता है और इस प्रकार कर्मचारियों के प्रयोग में लोचशीलता लाई जा सकती है। एक एकीकृत विभाग अनेकों विभागों की अधिक प्रभावशील रूप से सेवा कर सकता है। इसके अतिरिक्त एकीकरण के द्वारा समस्त वित्तीय प्रशासन का उत्तरदायित्व एक ही विभागीय अध्यक्ष में निश्चित किया जा सकता है। वित्तीय संगठन का रूप एवं उत्तरदायित्व के सम्बन्ध में कोई एक मत प्रकट नहीं किया जा सकता और सभी राज्यों या एक राज्य के सभी नगरों में सभी कालों के लिए एक ही व्यवस्था को अंतिम रूप नहीं दिया जा सकता। मि० मैककार्कले (MacCorkle) का यह कहना पर्याप्त उपयुक्त है कि स्थान, परिस्थितियाँ और दशाएं बनाए जाने वाले वित्तीय प्रशासकीय संगठन के रूप को प्रभावित करती हैं और उन्हें करना चाहिए।[1]

---

1 Finally place, circumstances and conditions do and should influence the type of financial administrative organization which may be set up

—*Stuart A MacCorkley*, op cit P 187

नगरपालिका का बजट
(The Municipal Budget)

कार्यपालिका का बजट नगरपालिका प्रशासन में प्रबन्ध का एक मूल प्रश्न बन गया है। कार्यपालिका का बजट एक व्यय की योजना एवं राजस्व का अनुमान होता है जो कि आने वाले वर्ष के लिए परिषद के सम्मुख प्रस्तुत करने के हेतु मुख्य कार्यपालिका के निर्देशन में तैयार किया जाता है। एन्डरसन तथा वाईडनर (Anderson and Weidner) के कथनानुसार बजट का कार्य मुख्य रूप से एक ही समय में दो या एक वर्ष के लिए एक सरकार के वित्तीय कार्यक्रम और कार्यों की योजना के नियोजन, स्वीकृति एवं क्रियान्विति से सम्बन्धित रहता है।[1] बजट की प्रत्येक मद नगरपालिका के कार्य का प्रतिनिधित्व करती है जो कि किसी नगर अभिकरण द्वारा अथवा अधिकारी द्वारा क्रियान्वित किया जाएगा। नगर सरकार का अस्तित्व ऐसे कार्यों को सम्पन्न करने के लिए है जो कि मुख्य रूप से सामूहिक कल्याण से सम्बन्ध रखते हैं। इन कार्यों को समूह के व्यक्तिगत सदस्य सफलतापूर्वक सम्पन्न नहीं कर सकते। यही कारण है कि बजट के प्रत्येक आंकड़े द्वारा एक आवश्यक सामूहिक क्रिया का प्रतिनिधित्व किया जाता है। नगर सरकारों को, चाहे उनका आकार एवं रूप कुछ भी क्यों न हो, बजट को आवश्यक रूप से अपनाना होता है। बजट में राजस्व एवं व्यय दो पहलू होते हैं। कोष की आय एवं खर्च का वर्णन होता है। इसके अतिरिक्त उधार लेने का भी प्रावधान रहता है।

संयुक्त राज्य अमरीका में बजट की परम्पराएं अधिक पुरानी नहीं हैं। सन् १६०० से पूर्व यहां यह नहीं पाया जाता था। परम्परागत रूप से नगर परिषदें विभिन्न क्रियाओं के लिए धन निर्धारित कर देती थी और आंख मींच कर यह आशा करती थीं कि राजस्व के रूप में जो धन आएगा वह वित्तीय आवश्यकताओं के लिए पर्याप्त रहेगा। कई बार राजनैतिक तत्वों के आधार पर व्यय की मात्रा को निश्चित किया जाता था। वर्ष के अन्त तक कोई भी यह नहीं जान पाता था कि अर्थव्यवस्था घाटे में जा रही है या धन अतिरिक्त बच जाएगा। जब कभी यह देखा जाता कि धन बच गया है तो उसे किसी भी कार्य में तुरन्त खर्च कर दिया जाता था और घाटे की अर्थव्यवस्था को अस्थायी कर्जों आदि के माध्यम से छिपाने का प्रयास किया जाता था किन्तु धीरे-धीरे नगरों का विकास हुआ, वे अधिक कार्य सम्पन्न करने लगे। ऐसी स्थिति में उन पर वित्तीय भार इतना बढ़ गया कि यह अव्यवस्थित वित्तीय व्यवस्था अपर्याप्त एवं असन्तोषजनक लगने लगी। बीसवीं शताब्दी के प्रारम्भ तक प्रायः सभी नगरों ने या तो स्वयं की पहल से अथवा राज्य के कानून से प्रभावित होकर किसी न किसी रूप के बजट को

---

1. "The Budget functions relates primarily to the planning, adoption and enforcement of a complete work programme and financial programme of a Govt. for a year or two at a time."

—*Anderson and Weidner*, op. cit., P 545

अपना लिया। ये प्रारम्भिक व्यवस्थाएं अनेक विभिन्नताओं से पूर्ण थी। उनमें से कुछ तो आधुनिक वित्तीय प्रशासन की विशेषताओं से परिपूर्ण थीं जबकि अन्य में वित्तीय प्रशासन केवल नाम मात्र का था। बहुत से नगरों में इन दोनों के बीच की स्थिति भी अपनाया गया।

बजट के विचार का मूल तत्व सावधानीपूर्वक किया गया नियोजन है। संयुक्त राज्य अमरीका के नगरों में किसी भी क्षेत्र से पूर्व विचार का पौधा बड़ा धीरे-धीरे विकसित हुआ। नगरपालिका स्तर पर वित्त नियोजन की प्रवृत्ति को अपनाया गया, उसके प्रथम बड़े नगरों के भौतिक नियोजन में प्राप्त होता है बाद में वित्तीय नियोजन को भी महत्व प्रदान किया गया। सन् १६०६ में न्यूयार्क नगर ने बड़ बजट संगठन को रूप प्रदान किया और सन् १६२१ तक अधिकांश बड़े नगरों ने अपनी बजट प्रक्रिया को व्यवस्थित रूप देने के लिए कदम उठाए। वित्तीय नियोजन का अपने आपमें पर्याप्त नियोजन है। यदि किए जाने वाले व्यय का पहले से ही अनुमान लगा लिया जाए तो इसका कई एक प्रकार से लाभ मिलता है। नियोजन के बिना विनियोग बहुत कम हो सकते हैं अथवा बहुत अधिक हो सकते हैं। वैसे व्यावहारिक रूप से यह देखा जाता है कि ऐसे अवसर कम हो जाते हैं जब कि विनियोग अधिक हों। विभागों द्वारा उनकी आवश्यकता से अधिक धन की माग की जाती है। जब एक बार उनको निश्चित धन प्राप्त हो जाता है तो वे उसे खर्च करने के रास्ते निकाल लेते हैं। अगले वर्ष वे इससे भी अधिक धन की माग करते हैं। पर्याप्त बजट सम्बन्धी सूचना के अभाव में परिषद को तथ्यों के प्रति अनभिज्ञता की स्थिति में कार्य करना होता है। सरकार के कार्य संचालन के लिए परिषद को आवश्यक रूप से विनियोग स्वीकार करने होते हैं और बजट के अभाव में वह इस कार्य को भली प्रकार सम्पन्न नहीं कर सकती। जब पर्याप्त बजट नियन्त्रण नहीं रखा जाता तो विभागों द्वारा जरूरत से ज्यादा धन खर्च किया जाता है और कई बार तो वे धन को ऐसे खर्च करते हैं जैसे कि उनको सत्ता प्राप्त नहीं होती। इस सबके परिणामस्वरूप दूसरे वर्ष में घाटे युक्त विनियोग बनाने होते हैं और कई बार वर्ष पूरा होने से पहले ही खर्च करने के लिए उधार करने की जरूरत हो जाती है। पूंजीगत बजट द्वारा जिस दीर्घगामी नियोजन का प्रतिनिधित्व किया जाता है उसके अनेक लाभ हैं।

वस्तु स्थिति का अध्ययन करने के बाद यह निष्कर्ष निकाला जाता है कि नगर सरकार जब तक एकीकृत होती है उस समय तक वह किसी प्रकार की बजट व्यवस्था विकसित नहीं कर सकती। उदाहरण के लिए यदि स्कूल बोर्ड पार्क बोर्ड और ऐसी ही अन्य सत्ताओं को कर लगाने की परिषद को अतिरिक्त शक्तियां दे दी जाएं तथा वे जो धन इकट्ठा करें, उसे बिना किसी केन्द्रीय नियन्त्रण के खर्च कर सकें तो नगर में कोई बजट व्यवस्था नहीं होगी। इस अव्यवस्थित स्थिति में व्यवस्था स्थापित करने के लिए सरकार को एक अध्यक्ष के आधीन एकीकृत या केन्द्रीकृत करना होता है। अनेक नगरों में सामान्य प्रकृति के अध्यक्षों की स्थापना की गई है किन्तु वे एक दूसरे से पर्याप्त भिन्नता रखते हैं।

बजट प्रक्रिया के प्रारम्भ होने से लेकर कर लगाने तक अनेक कदम उठाने पड़ते हैं। पहला कदम यह है कि मुख्य वित्तीय अधिकारी बजट अनुमान तैयार करता है जो कि नगरपालिका विभागों को भेज दिए जाते हैं। वह बजट सम्बन्धी निर्देशन तैयार करके भी भेजता है। इन निर्देशनों में मुख्य कार्यपालिका द्वारा अपनी नीति स्पष्ट की जा सकती है, साथ ही फार्म को भरने के बारे में भी विस्तार के साथ बताया जा सकता है। दूसरे, विभागीय अध्यक्ष अपने बजट अनुमान तैयार करते हैं और अपनी मांगें प्रस्तुत करते हैं। इसके साथ में विभागीय कार्यक्रमों की रूपरेखा भी संलग्न की जाती है। तीसरे, मुख्य वित्तीय अधिकारी द्वारा नगर सरकार द्वारा किए गए व्यय का अनुमान किया जाता है, साथ ही वह उस राजस्व का भी अनुमान लगाता है जो कि नगर के द्वारा प्राप्त किया जा सकता है। चौथे, जब सभी विभागों के अनुमान प्रस्तुत कर दिए जाते हैं तो मुख्य वित्तीय अधिकारी उन्हें मिलाने तथा उनकी पुनरीक्षा करने में समर्थ हो जाता है। इस प्रकार बजट मुख्य कार्यपालिका में विचार के लिए तैयार हो जाता है। परिषद में बजट को प्रस्तुत करने से पूर्व मुख्य कार्यपालिका और वित्तीय अधिकारी, विभागीय अध्यक्षों से बात-चीत करते हैं। विभागीय प्रार्थनाओं के औचित्य का विश्लेषण किया जाता है तथा अनुमानित राजस्व पर विचार करती है। यदि व्यय राजस्व से ज्यादा हो तो मुख्य कार्यपालिका विभागीय मांगों में कटौती करेगी अथवा बजट को परिषद में प्रस्तुत करने से पूर्व नए राजस्व के स्रोतों का सुझाव देगी।

इस प्रकार मुख्य कार्यपालिका काफी विभागीय मांगों पर अपना निर्णय लेती है और मुख्य वित्तीय अधिकारी के साथ मिलकर कार्यपालिका बजट को तैयार करती है। इस स्तर पर बजट परिषद में प्रस्तुत करने के लिए तैयार हो जाता है। परिषद बजट को स्वीकार करती है और उसके सम्बन्ध में जनता के मत को जानने का प्रयास करती है। करदाताओं के समूहों के प्रतिनिधि तथा अन्य संस्थाएं अपने विचार प्रस्तुत करती हैं। बजट पर पर्याप्त रूप से विचार करने के बाद परिषद उसे स्वीकार कर लेती है। यदि बजट में पूंजीगत सुधार का कार्यक्रम रखा गया है तथा उसको बॉन्डस के द्वारा वित्तीय व्यवस्था करने की योजना हो तो परिषद को उधार लेकर या राजस्व अध्यादेश जारी करके कार्यपालिका के कार्यक्रम को क्रियान्वित करना होता है। कार्यपालिका कार्यक्रम के उपयोग अनेक हैं। इसीलिए बजट को प्रबन्ध का एक मुख्य प्रयास माना जाता है।

नगरपालिका का बजट यदि वर्गीकृत किया जाय तो उसे हम तीन भागों में विभाजित कर सकेंगे। ये हैं—कार्यपालिका बजट, व्यवस्थापिका बजट और आयोग या मंडल बजट। नगर सरकार का सामान्य संगठन इस बात को तय करता है कि वहां बजट के किस रूप को अपनाया जायगा। कार्यपालिका बजट वह होता है जो कि मेयर अथवा प्रबन्धक द्वारा तैयार किया जाता है, परिषद द्वारा स्वीकार किया जाता है और उसको क्रियान्वित करने का उत्तरदायित्व भी मेयर या प्रबन्धक पर होता है। बजट की यह व्यवस्था सरकार के आयोग अथवा कमजोर मेयर रूपों में उचित नहीं ठहरती; इसे

केवल परिषद प्रबन्धक या शक्तिशाली मेयर व्यवस्थाओं में ही अपनाया जा सकता है। बजट का दूसरा प्रकार अर्थात् व्यवस्थापिका बजट आयोग व्यवस्था वाले नगरों के लिए उचित समझा जाता है। जब बजट को इस रूप में अपनाया जाता है तो नगर परिषद उसे तैयार करने का उत्तरदायित्व अपने ऊपर ले लेती है। परिषद प्रायः किसी भी समिति के माध्यम से इस दायित्व को पूरा करती है। आयोग व्यवस्था के अन्तर्गत प्रमुख प्रशासनिक अधिकारियों एवं परिषद के प्रतिनिधियों को मिलाकर बनाया गया मण्डल वित्तीय योजना तैयार करता है। व्यवस्थापिका अथवा आयोग व्यवस्था वाले नगरों में जब बजट को परिषद की तरफ से स्वीकार कर लिया जाता है तो उसे क्रियान्वित करने का उत्तरदायित्व किसी एक व्यक्ति अथवा अधिकारी को नहीं सौंपा जाता। अनेक वित्तीय विशेषज्ञ एवं लोक-प्रशासन के विद्यार्थी इस बात से सहमत हैं कि नगर के लिये आर्थिक योजना की पहल करने का दायित्व मुख्य कार्यपालिका के हाथों में रखा जाना चाहिये। वर्तमान प्रवृत्ति के अनुसार प्रशासक व कर्त्तव्यों एवं उत्तरदायित्वों को केन्द्रीकृत करने की ओर कदम उठाए जा रहे हैं और उक्त मत किसी प्रवृत्ति के अनुरूप ठहराता है।

यह कहा जाता है कि मुख्य कार्यपालिका बजट को तैयार करने के उत्तरदायित्व का निर्वाह अच्छी प्रकार कर सकती है क्योंकि यह विभिन्न प्रशासकीय कार्यों के सचालन के लिए उत्तरदायी होती है। यह भी स्वीकार किया जाता है कि कार्यपालिका बजट योजना अन्य रूपों की अपेक्षा अधिक उपयोगी है। सम्भवतः इसी कारण यह रूप आजकल अधिक प्रचलित है। परिषद की समिति विभागों की आवश्यकताओं को जानने और उनके साथ सहानुभूति रखने में अनुपयुक्त होती है। दूसरी ओर मुख्य कार्यपालिका द्वारा यह कार्य आसानी से सम्पन्न किया जा सकते हैं। जहाँ बजट को प्रशासकीय दृष्टि से तैयार किया जाता है वहाँ उसमें गतिरोध पैदा होने की सम्भावनायें कम रहता है। कार्यपालिका बजट का एक अन्य लाभ यह बताया जाता है कि जब परिषद को बजट प्राप्त होता है तो वह इसके प्रस्तावित अनुमानों के बारे में उचित निष्पक्ष दृष्टिकोण अपना सकती है। यह वास्तविक व्यवहार का अध्ययन करने पर यह ज्ञात होता है कि यदि हम व्यवस्थापिका को नगर स्तर पर भी केवल एक आलोचक और प्रतिबन्धक का स्थान दें तो उपयोगी रहेगा। ऐसी स्थिति में परिषद् करदाताओं के हितों की साधना का पूरा-पूरा प्रयास करती है। एक अन्य तर्क यह भी दिया जाता है कि यदि विनियोग की प्रत्येक मांग पर हम पर्याप्त समय देना चाहते हैं तो उस दोनों ही दृष्टियों से विचारना उपयुक्त रहेगा अर्थात् प्रशासकीय दृष्टि से भी और व्यवस्थापन की दृष्टि से भी। दोनों ही स्तरों पर जनता की सेवा प्राप्त करने की आवश्यकताओं को और नगर राजस्व एकत्रित करने की सम्भव को देखा जाता है। मि० बक [Buck] तथा अन्य लेखकों के मतानुसार यदि नगर सरकार को इस संगठन में मुख्य कार्यपालिका अथवा प्रशासकीय अधिकारी को बजट तयार करने की पूरी सत्ता नहीं सौंपी गई है तो इस बात के लिए पर्याप्त कारण हैं कि उनका पुनर्गठन कर दिया जाय।

बजट को तैयार करने के कार्य प्रबन्धक, मेयर मण्डल या समिति—किसी भी सत्ता द्वारा पूरे किये जा सकते हैं किन्तु इस सत्ता की सहायता के लिए कोई व्यवस्था उससे की जानी चाहिए। उचित रूप से संगठित, वित्तीय विभाग इस आवश्यकता को सफलतापूर्वक पूरी कर सकता है। इस विभाग के अन्तर्गत बजट सम्बन्धी सभी सूचनाओं को एकत्रित किया जाता है और वर्गीकृत किया जाता है। कुछ नगरों में बजट सचालक होता है जिसे यह कार्य सौंप दिया जाता है कि वह वित्तीय सूचना एकत्रित करे और उसे बजट तैयार करने वाली सत्ता के सम्मुख प्रस्तुत करदे। छोटे नगरों में यह कार्य परम्परागत रूप से मुख्य लेखाधिकारी या नियंत्रक को सौंप दिया जाता है। इसके अतिरिक्त एक प्रशिक्षित स्थायी स्टाफ भी होता है जिसे सभी आवश्यक सूचना प्राप्त करने की शक्तियाँ एवं सुविधाएं प्राप्त होती हैं। यह स्टाफ बजट को तैयार करने में अपना बहुमूल्य सहयोग प्रदान करता है।

बजट की रचना एवं स्वीकृति

[The Preparation and Adoption of Budget]

बजट को तैयार करने के लिए विभिन्न सोपानों में होकर गुजरना पड़ता है। यदि हम बजट प्रक्रिया को भली भांति समझना चाहते हैं तो उसकी प्रक्रिया का क्रमिक रूप से देखना अनिवार्य होगा। बजट का कार्य राजस्व के अनुमानों की तैयारी से प्रारम्भ होता है। इसके लिए वित्तीय या बजट अधिकारी द्वारा प्रत्येक व्ययकारी विभाग या अभिकरण के लिए कुछ फार्मस भेजे जाते हैं जिनके आधार पर वह विभाग आने वाले वित्तीय वर्ष के लिए अपनी आवश्यकताओं का अनुमान प्रस्तुत कर सके। इस प्रकार एक निश्चित तारीख तक मुख्य वित्तीय अधिकारी को चाही गई सूचना भेज दी जाती है। प्राय सभी विभागों को भेजे जाने वाले फार्मों का रूप एक जैसा होता है ताकि उनके बीच तुलना की जा सके। यदि एक विभाग कुछ विशेष क्रियायें सचालित करता है अथवा उसमें पृथक ब्यूरोज हैं तो इसके सम्बन्ध में उसे अलग से सूचना देनी होगी। विभिन्न अभिकरणों को उनके अनुमान तैयार करने में सहायता करने की दृष्टि से इन फार्मों पर भेजने से पूर्व विगत व्यय को भी रखा जा सकता है। मांगों के लिए प्रार्थना करते समय विभाग अपना प्राथमिकताएं प्रदर्शित कर सकते हैं। इस प्रक्रिया के द्वारा व्ययकारी अभिकरण को यह अनुमान हो जाता है कि उनसे क्या आशा की जा रही है। इस फार्म पर विभागीय अध्यक्ष जब अपनी प्रार्थनाओं की सूची प्रदान करे तो उसे यह इतनी स्पष्ट एवं विस्तृत रूप में करनी चाहिए ताकि प्रत्येक महत्वपूर्ण मद एवं प्रत्येक प्रस्तावित परिवर्तन स्पष्ट हो सके। प्रस्तावित कमियों एवं बढोतरियों के लिए फार्म में अलग से स्थान रहता है। नियमित रूप से बजट व्यवस्था को अपनाने से एक सबसे बड़ा लाभ यह होता है कि इसमें प्रत्येक विभाग एवं ब्यूरो का अध्यक्ष आने वाले वर्ष के लिए पहले से ही योजनाएं बना लेता है।

विभागों से सूचना प्राप्त करने के लिये जिन फार्मों का प्रयोग किया जाता है, उनकी संख्या एवं रूप प्रत्येक नगर में एक जैसा नहीं होता, वह बदलता रहता है। वैसे नियमानुसार जो अत्यधिक प्रगतिशील नगर होते हैं

वे सूचना प्रदान करते समय न केवल कुल मात्रा का उल्लेख करते हैं वरन् उन विशेष लक्ष्यों का भी स्पष्ट रूप से उल्लेख कर देते हैं जिनको कि प्राप्त किया जाता है। कुछ नगरों में अनुमान एकत्रित करने के लिए तीन प्रकार के फार्मों का प्रयोग किया जाता है–एक व्यक्तिगत सेवाओं के लिए, दूसरा सामान व साधनों के लिए और तीसरा अन्य खर्चों के लिए। व्यक्तिगत सेवाओं वाले फार्म में स्थाई एवं अस्थायी कर्मचारियों के वेतन एवं मजदूरी रहते हैं। साथ ही दूसरे प्रकार की व्यक्तिगत सेवाओं के लिए फीस आदि का उल्लेख रहता है। परम्परागत रूप से कर्मचारियों के प्रत्येक वर्ग की सूची उनकी वेतन शृंखला के आधार पर अलग-अलग दी जाती है। सामान्य साधनों से सम्बन्धित फार्म में यह उल्लेख रहता है कि कितना धन चाहिए। किस वस्तु के लिए चाहिए और पिछले वर्ष कितना धन प्राप्त किया गया था। अन्य खर्चों से सम्बन्धित फार्मों में भूमि, रचना एवं पूंजीगत विषयों पर होने वाले खर्च को लिया जा सकता है।

प्रत्येक विभाग द्वारा एक अन्य प्रकार का फार्म भी भरा जाता है जो यह बताता है कि उसकी प्रत्येक क्रिया द्वारा अनुमानतः कितना राजस्व प्राप्त हो सकेगा। जल विभाग द्वारा जल की बिक्री एवं अन्य प्रकार के राजस्व के आधार पर आमदनी की जाती है। दूसरे विभाग लाइसेंस, फीस या परमिटों द्वारा अधिक राजस्व एकत्रित कर सकते है। प्रत्येक विभाग द्वारा जो अनुमान प्रस्तुत किए जायें, उनको अच्छी प्रकार से देखना जरूरी होता है क्योंकि व्यावहारिक रूप से यह सच है कि प्रत्येक विभाग अपनी मांगों को बढ़ा–चढ़ाकर लिखता है जब कि वह आय के अनुमानों को यथासम्भव कम दिखाता है। परिषद के दृष्टिकोण से यह अत्यन्त महत्वपूर्ण है कि वह सम्भावित राजस्व का सही अनुमान प्राप्त कर सके। इसके बाद ही वह प्रत्येक विभाग को उसके लिए उचित धन की व्यवस्था कर सकता है। दूसरे आमदनी की सही मात्रा जानने के बाद ही परिषद करों को कम करने या अधिक करने के सम्बन्ध में निर्णय ले सकती है ताकि वह बजट को सतुलित बना सके।

प्रत्येक विभाग को अपने व्यय के अनुमान के साथ अपने कार्यों की योजना भी बजट अधिकारी के सम्मुख प्रस्तुत करनी होती है। असल में अनुमानों को इस कार्यक्रम पर ही आधारित होना चाहिए। इस प्रकार के आंकड़ों को प्रस्तुत करने का मूल लक्ष्य यह है कि इससे विभाग की व्यक्ति तथा वस्तुओं की मांग का औचित्य प्राप्त हो जाता है क्योंकि यह स्पष्ट रूप से ज्ञात हो जाता है कि विभाग द्वारा कौन कौन सी सेवायें प्रदान की जायेंगी। कार्यक्रम के उन पहलुओं पर अधिक जोर दिया जाता है जो कि पहले वर्ष नहीं थे और इस वर्ष के नवीन आकर्षण हैं। कार्यक्रम से सम्बन्धित सूचना प्रस्तुत करने का अपने आप में पर्याप्त महत्व है। यही कारण है कि एक नगर कार्यपालिका द्वारा बजट को परिभाषित करते हुए कार्यों की एक ऐसी योजना बताई गई जिसके सामने डालर द्वारा हस्ताक्षर किये जाते हैं। कार्यों की योजना का महत्व उस समय स्पष्ट होता है जबकि हम यह जान जाते हैं कि यह और कुछ नहीं वरन् आने वाले वर्ष में विभिन्न नगर विभागों एवं अभि-

करणों द्वारा किए जाने वाले कार्यों की मात्रा ०५. ^कृति के सम्बन्ध में भविष्यवाणी है। मांगो पर विचार करते समय वर्तमान एवं ।५... वर्ष की क्रियाओं का तुलनात्मक अध्ययन किया जाता है। यह कहा जाता है कि कार्यों की योजना द्वारा प्रत्येक विभागीय अध्यक्ष को यह सोचने के लिए प्रभावित किया जाता है कि बजट केवल धन खर्च करने की योजना नहीं है वरन् यह परिणामों को प्राप्त करने का तरीका एवं साधन है।

जब प्रत्येक विभाग द्वारा आय एवं व्यय सम्बन्धी अनुमान प्रस्तुत कर दिए जाते हैं तो मुख्य वित्तीय अधिकारी इनको सयुक्त करता है और उनका सक्षिप्त रूप तैयार करता है। कई बार विभागों से अतिरिक्त सूचना प्राप्त करने की आवश्यकता भी हो जाती है। बजट को एकीकृत करने की प्रक्रिया में वह विभागीय अध्यक्षों से कुछ सहायता एवं सहयोग भी मांग सकता है। उनके साथ तथा अन्य रुचि लेने वाले व्यक्तियों एवं अभिकरणों के बीच होने वाली आवश्यक वार्तायें बजट अधिकारी एवं विभिन्न व्ययकारी अभिकरणों के प्रतिनिधियो के बीच उत्पन्न कठिनाइयों एवं गलतफहमियों को दूर करने में पर्याप्त उपयोगी रहती हैं। जब सारी आवश्यक सूचनायें प्राप्त हो जाती हैं तो बजट अधिकारी के लिए यह सम्भव हो जाता है कि वह प्रस्तावित व्यय एवं आशान्वित आय के बीच सम्बन्ध स्थापित कर सके। इन तथ्यों एवं आंकड़ों को मेयर या प्रबन्धक के विचारार्थ प्रस्तुत किया जाता है। इन सभी अनुमानो की सजगतापूर्वक की गई पुनरीक्षा एक सन्तोषजनक बजट योजना तैयार करने में पर्याप्त सहायक बनती है। यदि अन्य किसी तरीके को अपनाया गया तो उसका परिणाम असन्तोषजनक रहेगा और बजट केवल अनुमानो का सग्रह मात्र रह जाएगा। बजट को तैयार करने के इस स्तर पर प्रस्तावित व्यय की वृद्धि एवं कमी के सम्बन्ध में पूरा स्पष्टीकरण प्राप्त करने के लिए तथा नये पदों की रचना के लिए एवं परिषद में उठने वाले अन्य प्रश्नों के बारे में विभिन्न दृष्टिकोण प्राप्त करने की गरज से अनौपचारिक सुनवाइयों की व्यवस्था भी की जा सकती है। शक्तिशाली मेयर परिषद और परिषद प्रबन्धक नगरों में मेयर या प्रबन्धक एक मुख्य कार्यपालिका की हैसियत से विभागीय अध्यक्षों एवं वित्तीय अधिकारी के साथ विचार-विमर्श करने के बाद प्रस्तावित अनुमानो में परिवर्तन कर सकता है किन्तु मुख्य वित्त अधिकारी ऐसी स्थिति में मेयर या प्रबन्धक के प्रति उत्तरदायी रहता है।

जहां कहीं मुख्य कार्यपालिका को बजट के लिए उत्तरदायी नहीं बनाया जाता वहां मुख्य वित्तीय अधिकारी या बजट अभिकरण अधिक कार्य नहीं करता वह केवल विभागीय मांगों का सकलन मात्र कर देता है और परिषद के प्रयोग के लिए उन्हें छपने के लिए भेज देता है। यह आवश्यक समझा जाता है कि मुख्य वित्त अधिकारी को राजस्व वाले पक्ष पर भी पर्याप्त ध्यान देना चाहिए। वह सर्वप्रथम विभिन्न राजस्वों से सम्बन्धित अनुमानों को एकत्रित करता है, उन्हें सही करता है, उनकी कुल मात्रा का अन्दाज लगाता है और उसके बाद वह अपने हिसाब से बजट के अनुमानों एवं राजस्व के अनुमानों के बीच, प्राप्त अन्तरों में कमी करने का प्रयास करता है। यह कहा जाता है कि एक उत्तरदायी मेयर या प्रबन्धक वह है जो कि इस बात के

लिए पूरी-पूरी कोशिश करता है कि कर भारस्वरूप न बन सकें । उसे यह ज्ञात रहता है कि यदि उसने अतिरिक्त कर प्रस्तावित किये तो उस परिषद में आवश्यक रूप से कठिनाई का सामना करना होगा । बजट के सम्बन्ध में एक बात ध्यान में रखने योग्य यह है कि बजट की किसी भी व्यवस्था में प्रस्तावित व्ययों को अनुमानित आय के आधार पर सम्पन्न नहीं किया जा सकता । ऐसी स्थिति में ऋण सम्बन्धी कार्यक्रमों पर भी पर्याप्त ध्यान दिया जाना जरूरी बन जाता है । यदि कर लगाने की शक्ति की भांति उधार लेने की शक्ति पर भी विभिन्न प्रतिबन्ध लगे हुए हों तो ऐसी स्थिति में यह जरूरी बन जाता है कि प्रस्तावित मार्गों एवं सेवाओं में कटौती की जाय ।

बजट के अनुमानों का प्रारम्भ में उन व्यक्तियों द्वारा प्रस्तुत किया जाता है जो कि अपने पर्यवेक्षण के आधीन कार्य में अत्यधिक रुचि रखते हैं तथा वे उस क्रिया को नगर सरकार द्वारा सम्पादित सर्वाधिक महत्वपूर्ण क्रिया मानते हैं । यदि समाज की दृष्टि से देखा जाय तो यह जरूरी बन जाता है कि इन अनुमानों को किसी ऐसे व्यक्ति द्वारा परीक्षित किया जाय जो कि नगर की सम्पूर्ण आवश्यकताओं को समझने की क्षमता रखता है तथा जिसका दृष्टिकोण व्यापक है, वह व्यक्ति विभिन्न मांगों को उपलब्ध आय के प्रकाश में भी देख सकता है । यह एक स्पष्ट तथ्य है कि इस कार्य को सम्पन्न करने वाला उपयुक्त व्यक्ति मुख्य प्रशासक ही होगा क्योंकि उससे अधिक अन्य कोई भी अधिकारी कार्यपालिका की वित्तीय परिस्थितियों एवं आवश्यकताओं से परिचित नहीं हो सकता ।

यह सब हो जाने के बाद बजट की तैयारी का अन्तिम चरण उसे विचार के लिए नगर परिषद के सम्मुख प्रस्तुत करना होता है । परिषद में प्रस्तुत किया जाने वाला बजट सम्बन्धी दस्तावेज (Document) वही अच्छा समझा जाता है जिसमें कि निम्नलिखित तीन भाग हों ।[1] प्रथम, बजट में एक संक्षिप्तीकरण भाग (Summary Section) होता है जिसमें कि मुख्य कार्यपालिका द्वारा दी गई बजट सम्बन्धी खबर होती है । इसमें अगले वर्ष के लिए पूरा प्रशासकीय कार्यक्रम होता है जिसे कार्यपालिका द्वारा कुछ ही पृष्ठों में संक्षिप्त कर दिया जाता है । इस भाग का शेष अंश बजट से सम्बन्धित अन्य पहलुओं के संक्षिप्तीकरण से युक्त रहता है, उदाहरण के लिए राजस्व व्यय एवं कर्ज आदि ।

दूसरे, बजट के अन्य भाग में समर्थित अनुसूचियां (Supporting Schedules) होती हैं । इसमें राजस्व के अध्ययन को अधिक विस्तार के साथ प्रस्तुत किया जाता है । पहले वर्षों की सूचनाओं के साथ उनकी तुलना की जाती है । मूल्यांकित की गई सम्पत्ति की मात्रा, वांछित करों की दर एवं विभिन्न राजस्वों के लिए उपयुक्त कोषों का उल्लेख आदि बातें इस भाग में सम्मिलित रहती हैं । इसके अतिरिक्त इसमें उन मदों का भी विस्तृत अध्ययन होता है, जिनको कि उधार लिया जाता है, साथ ही उन कोषों का भी उल्लेख रहता है जिनमें कि उधार लिए गए धन को रखा जाता है । इस भाग में

1. *Anderson & Weidner, op. cit.*, Page 551.

प्रत्येक विभाग या अन्य संगठनात्मक इकाई के लिए विस्तृत अध्ययनों की एक शृंखला रहती है[1]। इनमे व्यय के लक्ष्यों के साथ-साथ विनियोगों की मांगों को प्रदर्शित किया जाता है। यहां भी पूर्व वर्षों से तुलना की जाती है। यदि हो सके तो कार्यक्रम सम्बन्धी परिवर्तन के बारे मे स्पष्टीकरण भी इस भाग मे दिया जाता है। नगरपालिका का बजट नगरपालिका के प्रशासन के विभिन्न पहलुओं को अपने कलेवर मे रखता है और इस प्रकार वह जनता की जिन्द गियों को निकट से स्पर्श करता है। तीसरे, बजट के अन्य भाग मे प्रयानों का प्रारूप रहता है, जिसमें विनियोगों राजस्वो एव कर्ज से सम्बन्धित बजट की सिफारिशों को रखा जाता है ताकि आवश्यक व्यवस्थापन को सुविधा प्रदान की जा सके।

बजट के दस्तावेज मे क्या-क्या होना चाहिए, इसका एक विस्तृत अध्ययन मि० मैककोर्कले (*MacCorkley*) द्वारा प्रस्तुत किया गया है। उनका कहना है कि अच्छे व्यवहार के प्रकाश मे एक बजट के दस्तावेज को स्पष्ट, सक्षिप्त एव समझे जाने योग्य होना चाहिए।

परिषद मे बजट

[Budget in the Council]

नियमानुसार तैयार किये गये बजट को प्रशासकीय निकाय अर्थात् परिषद के सम्मुख प्रत्येक वित्तीय वर्ष के आरम्भ होने के तीन से लेकर छ. सप्ताह पूर्व तक प्रस्तुत करना चाहिए। इसके पीछे एक मुख्य कारण यह बताया जाता है कि व्यवस्थापिका को बजट सम्बन्धी कार्यवाहियों के लिए पर्याप्त समय चाहिए। परिषद के सम्मुख बजट को आलोचना, स्वीकृति, सशोधन एव पारित होने के लिए प्रस्तुत किया जाता है। यह कहा जाता है कि नगर पालिका के बजट को प्रस्तुत करने से अधिक शायद ही कोई चीज नाटकीय हो। शक्तिशाली मेयर व्यवस्था में स्वय मेयर व्यक्तिगत रूप से बजट के अनुमानो को प्रस्तुत करता है अथवा वह चाहे तो अपने स्पष्टीकरण के पत्र को सलग्न करके उसे परिषद म वैसे भी भेज सकता है। परिषद प्रबन्धक योजना म प्रबन्धक को अपने छपे हुए अनुमान अनौपचारिक तरीके से प्रस्तुत करने होते हैं। प्रबन्धक उस समय तक कोई स्पष्टीकरण प्रस्तुत नहीं करता जब तक कि स्वय परिषद बजट का विभागों एव विभिन्न मदो के अनुसार विश्लेषण नहीं करती। बजट को चाहे मेयर द्वारा प्रस्तुत किया जाय अथवा प्रबन्धक द्वारा, परिषद मे प्राय उसे आलोचना का सामना करना होता है। आयोग व्यवस्था मे यह बात नहीं होती।

एक सामान्य नियम के अनुसार नगर परिषद में वित्तीय मांगों पर किसी न किसी प्रकार की एक वित्तीय समिति द्वारा विचार किया जाता है। ज्योंही बजट को परिषद में प्रस्तुत किया जाता है त्योंही उसे समिति के विचारार्थ भेजने के लिए कदम उठाया जाता है। यह समिति बजट की ध्यानपूर्वक परीक्षा करती है, आवश्यक जाच-पड़ताल करती है, उसके सम्बन्ध में सुनवाई करती है और उसके बाद परिषद को प्रतिवेदन प्रस्तुत करती है। परिषद के जो सदस्य समिति में नहीं बैठते, वे प्राय समिति के प्रतिवेदन को स्वीकार कर लेते हैं और उसे मान्यता देने के लिए अपना मत प्रस्तुत करते

है। कुछ लेखकों के मतानुसार यह परिषद की बजट प्रक्रिया में एक कमजोरी का प्रतीक है जो कि विशेष रूप से मेयर–परिषद वाले नगरों में पाया जाता है। नगर परिषद द्वारा बजट पर विचार किया जाता है तथा उसे जितना प्रचारित किया जाता है वह कुछ विचारकों के मतानुसार पर्याप्त नहीं है और इसीलिए इसे अधिक व्यापक होना चाहिए। बजट पर विचार करने या प्रचार करने में कम समय दिए जाने के दोष को दूर करने के लिए परिषद में सरकारी प्रक्रिया को बदलना जरूरी हो जाता है। यह कहा जाता है कि जनहित को प्रोत्साहन देने के लिए मुख्य कार्यपालिका और उसके विभागीय अध्यक्षों का परिषद के सम्मुख आने की व्यवस्था की जानी चाहिए ताकि सम्बन्धित विषयों पर विचार विनिमय किया जा सके। इस प्रक्रिया को कई एक कारणों से उपयोगी बताया जाता है। इसके द्वारा परिषद के सदस्यों अथवा विरोधियों को एक ऐसा अवसर प्राप्त होता है कि वे अपनी पसंद अथवा नापसंद जाहिर कर सकें। जनता को यह अवसर मिलता है कि वह सुन सके और सुनी भी जा सके। जब नगर परिषद में वित्तीय परिस्थितियों पर खुला एवं न्यायपूर्ण विचार विनिमय होता है तो इसमें प्रशासन एवं नागरिक दोनों ही लाभान्वित होते हैं। अनुभव के आधार पर यह कहा जाता है कि यदि वित्त समिति का सभापति अथवा परिषद का अध्यक्ष बजट की सामान्य वित्तीय नीतियों को पहले ही स्पष्ट कर दे तो परिषद द्वारा किये गये विचार विनिमय का अधिकाधिक लाभ होता है। यदि ये दोनों ही बातें सम्भव न हो सकें तो ऐसी व्यवस्था की जाये कि स्वयं प्रबन्धक या मेयर मौखिक स्पष्टीकरण या बजट भाषण प्रस्तुत करें।

जनता को बजट के विषयों में अत्यन्त रुचि रहती है क्योंकि प्रस्तावित नये करों का प्रभाव अन्तिम रूप से उन्हीं की जेब पर पड़ेगा और नवप्रचालित सेवाओं से भी वे ही लाभान्वित होंगे। नागरिकों के व्यापारिक, व्यावसायिक, कार्य सम्बन्धी एवं अन्य उद्देश्यों के लिए अनेक संगठन होते हैं। इसके अतिरिक्त करदाताओं की संस्थाएं और जनता के स्वयं के समाचार पत्र होते हैं। इन सबके परिणामस्वरूप जनता यह अवसर पाती है कि बजट सम्बन्धी विचार विनिमय में योगदान कर सकें। जनता के समूहों के प्रतिनिधियों को यह अधिकार प्राप्त रहता है कि वे परिषद एवं समिति की बैठकों में नियमित रूप से उपस्थित हो सकें। जनता को यह भी सुविधा प्राप्त है कि वह कभी भी अपने पार्षदों से मिल सके अथवा उनसे कभी भी फोन द्वारा सम्पर्क स्थापित कर सकें। कई एक नगरों में जनता को परिषद में अपना विचार प्रकट करने का भी अवसर प्रदान किया जाता है। इस सब के परिणामस्वरूप यह स्वाभाविक है कि नगरपालिका का बजट स्थानीय प्रभाव के आधीन पास किया जाता है। असल में यह नियमित बजट प्रक्रिया का एक लक्ष्य है कि वित्तीय कार्यों का पर्याप्त प्रकाशन किया जाता है। जनता के समूह गुप्त रूप से कार्य करने की अपेक्षा बहुत कुछ खुले में प्रभाव डालते हैं।

बजट की तैयारी एवं पारित करने के कार्य में मेयर तथा परिषद का कितना योगदान रहना चाहिए यह एक विवादास्पद विषय है। यह प्रश्न आयोग व्यवस्था एवं परिषद प्रबन्धक व्यवस्था में प्रायः प्राप्त नहीं होता तथा

इङ्गलैण्ड जैसे नगरों में भी नहीं होता जहां पर कि सारी शक्तियां परिषद को सौंप दी जाती हैं तथा मेयर को न तो निषेधाधिकार प्राप्त होता है और न ही वह कोई महत्वपूर्ण नियुक्तियां कर सकता है किन्तु संयुक्त राज्य अमरीका में अधिकांश मेयरों को यह शक्तियां सौंप दी जाती हैं। शक्तिशाली मेयर व्यवस्था के अन्तर्गत मेयर को बजट पर नियंत्रण रखने का अधिकार विशेष रूप से दिया जाता है। इस दृष्टि से बोस्टन नगर का चार्टर पर्याप्त महत्व रखता है। इसके अनुसार सभी विनियोगों की पहल मेयर द्वारा ही की जा सकती है। वही व्यय के वार्षिक बजट को परिषद के सामने रखता है। नगर परिषद को यह अधिकार है कि वह किसी भी मद को कम कर सके अथवा अस्वीकार कर सके किन्तु वह किसी भी मद को बढ़ा नहीं सकती और न ही कुल बजट में ही किसी प्रकार की वृद्धि कर सकती है। परिषद द्वारा बजट बनाया भी नहीं जा सकता। इसके अतिरिक्त यह भी प्रावधान रखा गया है कि प्रत्येक विनियोग, अध्यादेश, आज्ञा, प्रस्ताव तथा नगर परिषद के मत को स्वीकृति के लिए मेयर के सामने प्रस्तुत किया जाये। यदि मेयर द्वारा किसी विषय को बिना अपनी स्वीकृति प्रदान किये हो पन्द्रह दिन के भीतर-भीतर लौटा दिया जाता है तो इसके परिणामस्वरूप वह विषय अवैध माना जायेगा।

इस प्रकार मेयर को परिषद के बजट प्रस्तावों में वृद्धि करने के प्रत्येक प्रयास पर पूर्ण निषेधाधिकार को प्रयुक्त करने की शक्तियां प्राप्त हैं। इसके अतिरिक्त वह किसी भी विषय पर पूरी तरह से अथवा आंशिक रूप से निषेधाधिकार का प्रयोग कर सकता है। वह ऐसे सहायक बजट भी प्रस्तावित कर सकता है जिनके बारे में एकाएक ही परिषद तथा उनके बीच मतैक्य नहीं होता। यह एक प्रकार से कार्यपालिका बजट का अतिवादात्मक रूप है। उनके अनुसार परिषद को प्रतिबन्ध लगाने की शक्तियों को सीमित कर दिया जाता है; यहां तक कि उसे निर्देशन प्रदान करने के कानूनी अधिकार से भी वंचित रख दिया जाता है। ऐसे उदाहरण वैसे अधिक प्राप्त नहीं होते। बहुत कम नगर ही ऐसे हैं जहां पर मेयर को पूर्ण निषेधाधिकार की शक्तियां प्रदान की गई हों। प्रायः ऐसी व्यवस्था की जाती है जहां कि परिषदें स्वतन्त्रतापूर्वक प्रस्तावित बजट के बारे में जो निर्णय लेना चाहती हैं वह ले लेती हैं।

अधिकांश बड़ी परिषदें बजट से सम्बन्धित अपनी शक्तियां एवं दायित्वों का प्रयोग समितियों के माध्यम से करती हैं जबकि छोटी परिषदें ऐसा करते समय स्वयं को सम्पूर्ण सदन की समिति के रूप में परिवर्तित कर लेती हैं। बजट की स्वीकृति की प्रक्रिया के दौरान मुख्य प्रशासक, विभागीय अध्यक्ष, ब्यूरो या सम्भाग का अध्यक्ष आदि से आवश्यक पूछताछ की जाती है। इसके अतिरिक्त रुचि लेने वाले जनता के समूहों तथा उनके प्रतिनिधियों का भी विचार जाना जाता है। बजट के सम्बन्ध में जनता के मत को जानने की व्यवस्था द्वारा ही नगरपालिका के वित्तीय मामलों में सामान्य नागरिक रुचि को जागृत किया जा सकता है। कुछ नगरों द्वारा इस साधन का पर्याप्त मात्रा में लाभ उठाया गया है किन्तु अन्य नगर जनता के ध्यान को आकर्षित करने

में असफल रहे। सम्भवतः सामान्य हित को प्रेरित करने की दिशा में अधिक वास्तविक प्रयास नहीं किये गये हैं। परम्परागत रूप से जनता के मत की सुनवाई एक औपचारिक तरीके से ही की जाती है। इनमें प्रायः वे ही समह रुचि लेते हैं जो कि या तो वास्तविक सम्पत्ति के स्वामी हैं और कर की मात्रा कम करना चाहते हैं अथवा कर्मचारी है और स्टाफ तथा उसके वेतन में कमी का विरोध करते हैं। कुल मिला कर बजट सम्बन्धी वार्ताओं में ऐसा बहुत कम होता है जो कि जनसाधारण को प्रभावित कर सके। इस समस्या को सुलझाने के लिए तथा जनता में वित्तीय कार्यों के प्रति अधिकाधिक रुचि जागृत करने के लिए कुछ नगरों ने एक नई परम्परा डालने का प्रयास किया है। वहाँ जनता को बजट सम्बन्धी सूचना प्रदान करने के लिए विचार गोष्ठियों की रचना की गई है जो कि समाज के विभिन्न भागों में मिल सकें। मेयर अथवा प्रबन्धक विभिन्न वित्तीय विषयों पर परिषद के बाहर के इन समूहों में प्रस्तावित बजट की एक रूपरेखा प्रस्तुत करता है तथा उसके सम्बन्ध में आलोचनायें आमन्त्रित करता है। इस विधि से जनता की रुचि को जागृत किया जा सकता है क्योंकि इस प्रकार से नगरपालिका के मतदाताओं को भी बजट की रचना करने में थोड़ा-बहुत भाग लेने का एक अवसर प्रदान किया जाता है।

जिन नगरों में बजट सम्बन्धी व्यवहार का रूप अच्छा एवं सफल होता है वहां परिषद द्वारा प्रत्येक विभाग की वित्तीय मांगों पर अलग से विचार किया जाता है। प्रत्येक विभाग को जो धन सौंपा जाता है वह उस पर पर्याप्त रूप से विचार करने के बाद ही सौंपा जाता है। जब व्यय से सम्बन्धित वाद-विवाद का निर्णय लिया जाता है तो प्रस्तावित विभागीय विनियोगों की कुल मात्रा को सम्भावित आय से मिलाया जाता है। कुछ नगर परिषदों को केवल यह अधिकार प्रदान किया जाता है कि वे प्रस्तावित बजट में वृद्धि कर सकती हैं किन्तु दूसरी नगर परिषदों को केवल यही शक्ति प्रदान की जाती है कि वह प्रस्तावित बजट में कमी कर सके। चाहे कानूनी प्रावधान कुछ भी क्यों न हो किन्तु परिषद द्वारा बजट की मात्रा को इतना नहीं बढ़ाया जा सकता कि वह एक प्रकार से सम्भावित आय से अधिक बढ़ जाये। इसी प्रकार वह बजट को इतना कम भी नहीं कर सकती कि आवश्यक सेवायें भी सम्पादित न की जा सकें। परिषद की बजट सम्बन्धी शक्तियों पर गम्भीर खतरा वहां आता है जहां पर कि नीति बनाने एवं उनको क्रियान्वित करने की शक्तियां एक ही अभिकरण को सौंप दी जाती हैं, उदाहरण के लिए सरकार के मेयर-परिषद रूप में। यहां मेयर बजट बनाने वाली सत्ता का एक भाग होता है इसके साथ ही वह परिषद के विनियोगों पर निषेधाधिकार की शक्तियां रखता है। इस प्रकार उसके हाथों में बजट का नियोजन करने तथा उस पर मतदान करने की शक्तियां केन्द्रित हो जाती हैं।

बजट को स्वीकार करने की ओर अन्तिम कदम यह होता है कि बजट को प्रभावशील बनाने के लिए अध्यादेश या विनियोग बनाने होते हैं। विनियोग के सम्बन्ध में एक महत्वपूर्ण प्रश्न यह उठता है कि स्वीकृत बजट, को किस प्रकार एकीकृत बनाया जाये। यह कहा जाता है कि यदि प्रत्येक

विभाग को एक ही बार में सारा धन दे दिया जावे तो इससे प्रशासन में लोचशीलता रहेगी और कार्यकुशलता बढ़ेगी। ऐसा करते समय मौलिक अनुमानों का, यथा सम्भव अनुगमन किया जाता है। संकट काल के समय परिवर्तन बड़ी शीघ्रता के साथ किये जाते हैं किन्तु सामान्य परिस्थितियों के अभाव में स्वीकृत बजट अनुमानों को निकटता से लागू किया जाता है।

कुछ समय पूर्व यह समझा जाता था कि यदि विनियोग एक ही बार में सौंप दिया गया तो यह जनता के लिए महाघातक बन जावेगा। परिषद का एक कार्य यह था कि प्रशासन पर प्रतिबन्ध रखे तथा वह इस कार्य को उस समय अच्छी प्रकार सम्पन्न कर सकती है जब कि धन को एक ही बार में न सौंप कर कई बार में सौंपा जावे। शक्तिशाली मेयर व्यवस्था वाली सरकारों में कई बार मेयर तथा परिषद के बीच संघर्ष पैदा हो जाता है। परिषद नीति पर नियंत्रण करती है किन्तु नीति एवं उसके क्रियान्वयन पर नियन्त्रण का यह कार्य परिषद द्वारा उस समय सम्पन्न नहीं किया जा सकता जब कि वह विनियोग एक ही बार में प्रदान कर देगी। यद्यपि एक ही बार में धन दे देने की नीति (Lump-Sum appropriations) के विरुद्ध कई एक तर्क प्रदान किये जाते हैं किन्तु यदि हम इसके स्थान पर दीर्घकालीन विनियोगों वाली नीति को अपनालें तो उसके परिणामस्वरूप जो स्थिति उत्पन्न होगी वह अत्यन्त घातक होगी। जहाँ भ्रष्ट प्रणाली में विश्वास करने वाले राजनीतिज्ञ परिषदों पर नियंत्रण रखते हैं वहां दीर्घकालीन विनियोगों को मित्रों को प्रसन्न एवं पुरस्कृत करने तथा शत्रुओं को दण्ड देने के लिए प्रयुक्त किया जा सकता है।

वर्तमान समय की प्रवृत्तियां एक बार में ही अनुदान प्रदान करने की ओर हैं। अब परिषद एवं मुख्य प्रशासक का स्थान पर्याप्त परिवर्तित हो गया है। इस समय मुख्य प्रशासक के कार्यों का एक महत्वपूर्ण भाग माना जाता है कि नगरपालिका सेवाओं को विस्तार से सम्बन्धित सभी मामलों में उत्तरदायी बनाये। विस्तारों के लिए उत्तरदायित्व एक निरन्तर चलने वाली प्रक्रिया है। कोई भी अंशकालीन रूप से कार्य करने वाला व्यवस्थापिका निकाय इस कार्य को प्रभावशाली रूप से सम्पन्न नहीं कर सकता। छोटे कार्यों में विभागों को तभी उत्तरदायित्व सौंपा जा सकता है जब कि उनमें पर्याप्त व्यावसायिक योग्यता विद्यमान हो। योग्यता व्यवस्था द्वारा प्रशासकीय नियंत्रण की प्रवृत्तियों को सहारा दिया जा सकता है। अनेक नगरों में प्रत्येक कार्य के लिए धन की एक मद प्रदान करने की अपेक्षा प्रत्येक ब्यूरो को अलग-अलग कार्यों के लिए अलग-अलग मदें प्रदान की जाती हैं। उदाहरण के लिए उसकी व्यक्तिगत सेवाओं के लिए अलग मदें, वितरण के लिए अलग मदें, साधन सामग्री खरीदने के लिए अलग मदें प्रदान की जाएगी। कुछ नगर ऐसे भी हैं जहाँ कि अभी तक दीर्घकालीन विनियोगों की व्यवस्था को अपनाया जा रहा है। प्रत्येक पद के वेतन या मजदूरी को निश्चित रूप से उल्लेखित कर दिया जाता है। इस प्रकार मद के अनुसार बजट बनाने वाले नगर प्रायः वे होते हैं जहाँ कि व्यावसायिक प्रशासन की स्थापना कर दी जाती है और व्यय के ऊपर स्टाफ एवं सहायक नियन्त्रण प्रभावशील रहता है। इन्हीं विकासों के आधार पर प्रशासकों को आश्रित रहना पड़ता है।

जब विनियोग निर्धारित कर दिए जाते हैं और कर निश्चित कर दिए जाते हैं तो परिषद या मुख्य कार्यपालिका अधिकारी बजट को अन्तिम रूप में स्वीकार करने के बारे में एक साथ प्रकाशित करते हैं। इस लेख में यह प्रदर्शित किया जाता है कि परिषद का निर्णय किस प्रकार कार्यपालिका के निषेधाधिकार से प्रभावित हुआ। इसके अतिरिक्त स्वीकृत बजट का संक्षिप्त रूप भी रखा जाता है और प्रस्तावित बजट के साथ उसकी तुलना की जाती है। विचार-विमर्श एवं स्वीकृति के दौरान जो परिवर्तन किए गए, उनका बजट सम्बन्धी सरकारी लेख में उल्लेख रहता है। इसे नगर के सभी समाचार-पत्रों को भेज दिया जाता है। जब एक बजट के उद्देश्यों में नागरिकों की सामान्य रुचि रहती है तो इसके परिणामस्वरूप वांछित परिणाम प्राप्त करने में सुविधा रहती है। बजट का प्रभावशाली प्रकाशन अपने आपमें कोई महत्व नहीं है, वह एक लक्ष्य का साधन है। कुल मिला कर देखा जाए तो नगर परिषद ही बजट को पारित करती है और उसकी वित्तीय व्यवस्था करने के लिए विभिन्न साधनों का निश्चय करती है।

बजट का क्रियान्वयन

[Enforcement of the Budget]

नगरपालिका बजट की एक प्रभावशील व्यवस्था मासिक योजना के तैयार करने एवं स्वीकार करने तक ही नहीं रुक जाती वरन् यह क्रियान्वयन के महत्वपूर्ण विषय तक चलती रहती है। यह कहा जाता है कि एक सन्तोष-जनक बजट बनाना एक बात है और इसे उचित रूप से संचालित करना दूसरी बात है। इस प्रकार बजट का क्रियान्वयन नगर की मुख्य कार्यपालिका का महत्वपूर्ण उत्तरदायित्व बन जाता है। इसके लिए वह वित्त विभाग के लेखा तथा आडिट सम्भाग के साथ मिल कर कार्य करती है। जब नगर परिषद द्वारा एक बार विनियोग बना दिए जाते हैं तो बजट नियन्त्रण एवं पर्यवेक्षण प्रशासन का एक अविभाज्य भाग बन जाता है और व्यय पर परिषद की सत्ता व्यवहारतः समाप्त हो जाती है। इस प्रकार वित्तीय कार्यक्रम को संचालित करने का दायित्व नगर की मुख्य कार्यपालिका पर आता है न कि प्रशासकीय निकाय पर।

बजट को प्रभावशाली बनाने का यन्त्र प्रत्येक नगर में एक जैसा नहीं होता किन्तु प्रायः हर जगह वह बहुत कुछ महत्वपूर्ण कार्यों को सम्पन्न करता है। जो कोई व्यक्ति यह सोचता है कि बजट की स्वस्थ व्यवस्था का अर्थ केवल विनियोगों की सूची तथा कर निर्धारण को तैयार करना एवं पारित करना है तो वह उस मूल कार्य को भुला देता है जो कि वित्तीय अध्यादेशों को लागू करने में वर्ष के प्रतिदिन के कार्य में लगाना होता है। प्रत्येक वर्ष हर विभाग यह प्रयास करता है कि वह ऐसे [illegible]
उसे सत्ता नहीं सौंपी गई है। [illegible]
अपवाद नहीं वरन् सामान्य व्य[illegible]
बरती गई तो अनेक कठिनाईयां पैदा हो सकती हैं। अपनी बजट सम्बन्धी नीतियों को कार्यान्वित करने के लिये एक नगर को कई एक कार्य करने होते हैं। बजट के विनियोग बन जाने के बाद विभागों से यह कहा जाता है कि वे

अपना कार्यक्रम और उनको निर्धारित की गई रकम का ब्यौरा प्रस्तुत करें। वे स्वयं भी इस कार्य का करने में सहायता करते हैं।

मुख्य कार्यपालिका विभागीय निर्धारणों को स्वीकार एवं परिवर्तित करती है। वस्तुओं की खरीददारी में बजट का नियन्त्रण लागू किया जाता है। बजट सम्बन्धी सभी कार्यों पर ग्राडिट का नियन्त्रण रखा जाता है। वर्ष के दौरान बजट के स्तर को प्रदर्शित करने के लिये लेख तैयार किया जाता है। मुख्य कार्यपालिका बजट संचालन की सामयिक रूप से पुनरीक्षा करती रहती है और नवीन परिस्थितियों के अनुसार उसके निर्धारण में संशोधन कर देती है। इन सभी प्रयासों को एक स्वस्थ बजट नियन्त्रण के मूल तत्व कहा जा सकता है। उनके द्वारा मुख्य प्रशासक के हाथों में पर्यवेक्षण एवं उत्तरदायित्व की शक्तियां सौंप दी जाती हैं। बजट पास हो जाने के बाद कार्य की योजना बनाने का उत्तरदायित्व विभिन्न अभिकरणों एवं विभागों के अध्यक्षों का होता है। ये कार्य की योजना बनाते समय परिषद की वित्तीय नीति के आधार पर व्यवहार करते है। इस योजना को नगर के मुख्य प्रशासक द्वारा देखा जाता है और वर्ष के दौरान कभी भी इस पर प्रतिबन्ध लगाये जा सकते हैं। मुख्य कार्यपालिका द्वारा राजस्व के अनुमानों का तुलनात्मक अध्ययन करने के बाद यह निर्णय लिया जाता है कि कार्यों की योजनाओं में कुछ परिवर्तन किया जाए अथवा नहीं। यदि परिवर्तन करना जरूरी समझा जावे तो मुख्य प्रशासक विभागीय अध्यक्षों से बातचीत करता है और ऐसी व्यवस्था करता है जो कि उनको मंजूर हो।

मुख्य कार्यपालिका संशोधित कार्य योजना की प्रमाणित प्रतिलिपियों को भेज कर विभागीय अध्यक्षों, वित्तीय अधिकारी, नियन्त्रक अथवा मुख्य बजट अधिकारी से कुछ प्रार्थनाएं करता है। इसके परिणामस्वरूप व्यय पर वास्तविक नियन्त्रण स्थापित हो जाता है। विनियोग से अधिक खर्च करने के व्यवहार पर प्रतिबन्ध लगाये जाते हैं। कार्यों पर धन की मात्रा का निर्धारण विभागीय अध्यक्ष द्वारा किया जाता है और मुख्य कार्यपालिका उसे स्वीकार करती है। परिषद का इन सबसे कोई सम्बन्ध नहीं रहता। वह केवल असाधारण परिस्थितियों में ही सामने आती है। मदों में परिवर्तन करना या स्थानान्तरण करना परिषद का उत्तरदायित्व नहीं है। इस प्रकार परिषद को महायक विनियोग पारित करने की शक्ति नहीं रहती। बजट को नियन्त्रित करने का मतलब होता है कि एक बड़ी सीमा तक व्यय को नियन्त्रित एवं पर्यवेक्षित करना। वैसे नगर के ३० से लेकर ४० प्रतिशत तक व्यय विभिन्न सामग्रियों की खरीददारी में होते हैं। बजट को लागू करने के लिये मुख्य रूप से सहायता देने वाला निकाय वित्त विभाग होता है जो कि प्रत्येक सुसंगठित नगर की एक केन्द्रीभूत आवश्यकता है। इस विभाग में लेखा, राजकोष, खरीददारी, मूल्यांकन आदि कार्यों को सम्पन्न करने के लिए कुछ अभिकरण होते हैं। इस विभाग के ब्यूरोज के अध्यक्षों को प्रायः मुख्य वित्तीय अधिकारी द्वारा नियुक्त किया जाता है। यद्यपि वर्तमान प्रवृत्ति इसी प्रकार के वित्तीय संगठन की ओर है किन्तु फिर भी अनेक नगर ऐसे हैं जहां कि खरीददारी या लेखा नियन्त्रण करने के लिये कोई केन्द्रीय अभिकरण नहीं होता और वहां विभिन्न वित्तीय अभिकरण एक दूसरे से स्वतन्त्र मिलते हैं।

बजट को प्रभावशाली बनाने वाला मुख्य अधिकारी नियन्त्रक (Controller) होता है। उसके कार्य राजस्व और व्यय, आय और खर्च आदि दोनों ही मार्गों से सम्बंधित रहते हैं। जहाँ तक राजस्व पक्ष का प्रश्न है, नियन्त्रक को चार्टर के सभी प्रावधान जानने चाहिये और नगर को विभिन्न प्रकार के अनुदानों के भुगतान की व्यवस्था करनी चाहिये। वह यह देखता है कि सभी ठेके, विशेषाधिकार, सुविधायें आदि नगर के पक्ष में हों। यह उसका कर्तव्य समझा जाता है कि वह यह देखे कि जो कुछ भी धन नगर को प्राप्त होना चाहिए वह उसे दिया गया है तथा उसे उचित कोष में प्रदान किया गया है। यदि किसी कारणवश भुगतान नहीं किया जा रहा है तो इस विषय पर कार्यवाही के लिये नगर के कानूनी विभाग को कह सकता है। असल में नियन्त्रक का कार्यालय नगर के धन को न तो प्राप्त करता है और न ही उसकी देखभाल करता है। यह कार्य कोषाध्यक्ष द्वारा सम्पन्न किया जाता है। नियन्त्रक का यह कर्तव्य होता है कि वह कोषाध्यक्ष के लेखों की देखभाल करता रहे और यह देखे कि सभी प्राप्तियाँ एवं खर्चों को उचित रूप से अभिलेखित किया गया है।

नगर के कोष में से जो भी कुछ खर्च किया जाता है वह नियन्त्रक की छानबीन के लिए प्रस्तुत किया जाना चाहिये। प्रत्येक बजट वर्ष के प्रारम्भ में नियन्त्रक प्रत्येक व्ययकारी विभाग के लिए एक लेखा खोल लेता है और परिषद द्वारा इनके लिये विनियोग सौंपे जाते हैं। परिषद द्वारा जिस कार्य के लिए जितना धन सौंपा जाता है उसे परिषद के अथवा उचित प्रशासकीय सत्ता के अतिरिक्त अन्य किसी द्वारा नहीं बदला जा सकता। एक मद से दूसरी मद में किया गया सत्तापूर्ण स्थानान्तरण पर्याप्त लोचशीलता लाता है। परिषद द्वारा इस पर सामान्य नियन्त्रण रखा जाता है। यदि कोष को स्थानान्तरित करने की शक्ति का दुरुपयोग किया गया है तो परिषद इसको अगले बजट की सुनवाई के समय सबसे पहले विचार का विषय बनायेगी।

नियन्त्रक द्वारा अपनी शक्तियों का प्रयोग वाउचर-व्यवस्था के माध्यम से किया जाता है। वैसे नगर के धन को रखने वाला और आवश्यकता के अनुसार चैकों तथा वारन्टों के द्वारा धन को निकालने वाला अधिकारी कोषाध्यक्ष होता है किन्तु फिर भी सामान्य रूप से यह व्यवस्था की जाती है कि कोषाध्यक्ष उस समय तक कोई भुगतान नहीं करेगा जब तक कि वह पहले से ही नियन्त्रक की स्वीकृति प्राप्त न करले। यह स्वीकृति वाउचर या वारन्ट के माध्यम से दी जाती है। खर्च से सम्बन्धित प्रत्येक प्रार्थना नियन्त्रक के कार्यालय में रखी जाती है। यहाँ यह देखा जाता है कि यह वैध है अथवा नहीं, इसका रूप ठीक है अथवा नहीं तथा इसके लिये भुगतान किया जा सकता है अथवा नहीं। यदि की गई प्रार्थना प्रत्येक दृष्टि से उचित और वैध है और उस उद्देश्य के लिए निश्चय ही धन की व्यवस्था की गई है तो भुगतान का स्वीकार कर दिया जाता है और उसी के अनुसार वाउचर बनाया जाता है जिसे कोषाध्यक्ष और अन्य रुचि लेने वाले अधिकारी के पास भेजा जाता है। जब कभी उस भुगतान को वास्तव में किया जाता है तो नियन्त्रक का कार्यालय उसका अभिलेख रखता है। नियन्त्रक की शक्तियाँ पिछले कुछ दिनों

से अधिक बढ़ गई हैं क्योंकि अँप्रवरूप से प्रभावित नगरों में निर्धारण व्यवस्था को स्वीकार कर लिया गया है। इस प्रक्रिया के अनुसार एक अभिकरण के विनियोगों को त्रैमासिक या मासिक भुगतानों में विभाजित कर दिया जाता है। वह अभिकरण निर्धारित समय में उस निर्धारित मात्रा से अधिक खर्च नहीं कर सकता। इस व्यवस्था द्वारा सामान्य प्रशासनिक अधिकारी को यह विश्वास हो जाता है कि वर्ष भर विनियोगों का व्यय व्यवस्थित रूप से चलता रहेगा और घाटे की व्यवस्था नहीं आवेगी।

नियन्त्रक के पास जो लेखे रहते हैं उनके द्वारा नगर के वित्तीय स्तर का सही रूप प्रदर्शित किया जाता है। इसके द्वारा विभिन्न वित्तीय प्रतिवेदन प्रस्तुत किए जाते हैं। ये विभिन्न अभिकरणों को उनके सन्तुलन की सलाह देता है, मुख्य प्रशासक को वांछित प्रतिवेदन देता है और नगर को वार्षिक वित्तीय प्रतिवेदन को प्रस्तुत करता है। इस प्रकार नियन्त्रक को लिपिक वर्ग, लेखा-अधिकारी आदि अनेकों कर्मचारियों की आवश्यकता होती है और कागजों तथा अन्य आवश्यक चीजों की खरीद के लिए वार्षिक विनियोग भी जरूरी होता है।

नियन्त्रक के पद एवं शक्तियों के सम्बन्ध में कुछ बातें महत्वपूर्ण हैं। उनका पद सुरक्षित एवं अपेक्षाकृत स्वतन्त्र रहना चाहिए। नगर के सभी धन प्राप्त करने वाले और धन व्यय करने वाले विभागों पर वह एक चैक का काम करता है। वह उनको वित्तीय मामलों में कानून का पालन करने के लिए बाध्य करता है और बजट को लागू करता है। वह अपव्यय तथा धोखेबाजी को रोकने की शक्तियां रखता है। ऐसी स्थिति में उसे लूट व्यवस्था से यथा सम्भव दूर रहना चाहिए। कुछ नगरों में उसके पद को स्वतन्त्र बनाने की गरज से उसे जनता द्वारा निर्वाचित रखा गया है। किन्तु इस व्यवस्था में कई बार ऐसे व्यक्ति का चुनाव भी हो जाता है जिसमें कि आवश्यक योग्यताएं नहीं हैं। कुछ नगरों में मुख्य कार्यपालिका पर नियन्त्रण रखने के साधन के रूप में उसे परिषद द्वारा नियुक्त किया जाता है। आयोग योजना वाले नगरों में उसे वित्त आयोग द्वारा नियुक्त किया जाता है अथवा उसका पद उसी के समकक्ष होता है। उसका चयन यथासम्भव योग्यता के आधार पर किया जाता है तथा उसको एक लम्बे कार्यकाल के अतिरिक्त अच्छा वेतन प्रदान करने की व्यवस्था की जाती है। इसके अतिरिक्त उसकी मौलिक शक्तियां उसे चार्टर द्वारा सौंपी जाती हैं तथा उनको परिषद द्वारा बदला नहीं जा सकता। यह माना जाता है कि नगरपालिका के कर्मचारियों में एक ऐसा अधिकारी है जिसके पद को सुरक्षित बनाया जाना निहायत जरूरी है।

नियन्त्रक के पद की एक अन्य आवश्यकता यह है कि उसे नगर के आर्थिक व्यवहार की जांच करने की पर्याप्त शक्तियां एवं साधन प्राप्त होने चाहिए। जब उसके सामने भुगतान के दावे अथवा मांगें रखी जायें तो उसको उनकी कानूनी एवं नैतिक न्यायोचितता देखने का अधिकार होना चाहिए। यह अधिकार या तो सौंपा ही नहीं जाता है और यदि सौंपा भी जाता है तो बड़ी थोड़ी मात्रा में जिसका कि प्रयोग भी नहीं किया जाता। जांच करने का कार्य बहुत कुछ स्वयं परिषद द्वारा ही सम्पन्न किया जाता है। न्यायालय इस

सम्बन्ध में तभी कार्य कर सकते हैं जब कि कोई गड़बड़ी हुई हो और उनकी [illegible] शक्तियाँ एवं [illegible] कार्यवाही कर [illegible]

बजट के क्रियान्वयन से सम्बन्ध रखने वाला एक अन्य अधिकारी खजान्ची अथवा कोषाध्यक्ष होता है। यह पद बहुत कुछ मन्त्रिमण्डलात्मक प्रकृति का होता है अर्थात वह व्यावहारिक दृष्टि से निर्णय लेने की कोई शक्ति नहीं रखता। उसका काम नगर को भुगतान किये जाने वाले सभी कोषों को प्राप्त करना है, चाहे व कर, फीस, जुर्माना, बॉण्ड्स की बिक्री आदि किसी भी साधन से क्यों न प्राप्त हुए हों। वह प्राप्त किये गये समस्त धन का अभिलेख रखता है। वह उसको सुरक्षित रूप से जमा रखता है तथा कानून के अनुरूप उसको बैंक में जमा करा देता है। अपने कार्यों को सम्पन्न करते समय प्रायः उसे स्वेच्छा के अधिकार प्राप्त नहीं होते। वह प्रायः हर जगह नियन्त्रित रह कर कार्य करता है। यह इसलिए होता है ताकि उसकी असावधानी के परिणामस्वरूप कहीं नगर को हानि न उठानी पड़े। कुछ नगरों में कोषाध्यक्ष को मुख्य करों के संग्रह का कार्य भी नहीं सौंपा जाता तथा इस कार्य को सम्पन्न करने का दायित्व एक काउन्टी अधिकारी को सौंप दिया जाता है। बजट को प्रभावी बनाने की दृष्टि से उसको यह शक्ति प्राप्त होती है कि वह नियन्त्रक के वाउचर के अतिरिक्त अन्य प्रकार से धन का भुगतान करने से मना कर देता है। यह कार्य अधिक महत्व नहीं रखता और यही कारण है कि कई बार यह सुझाया जाता है कि इस पद को समाप्त ही कर दिया जाये। कुछ छोटे नगरों में कोषाध्यक्ष के कार्यों को किसी स्थानीय बैंक को सौंप दिया गया है जो कि करों एवं अन्य राजस्वों को प्राप्त करती है एवं सुरक्षित रखती है, नियन्त्रक के वाउचर या परिषद की आज्ञाओं पर धन प्राप्त करती है और लेखों पर मासिक रूप से अपना कथन प्रस्तुत करती है।

बजट को क्रियान्वित करने से सम्बन्धित एक अन्य अधिकारी खरीददारी एजेन्ट होता है। प्रत्येक बड़े नगर को सामान एवं सेवाओं की खरीददारी में हजारों या लाख डालर खर्च करने होते हैं ताकि वह अपने प्रशासन को सचालित कर सके और सार्वजनिक कार्यों को सम्पन्न कर सके। इसलिए प्रत्येक नगरपालिका के बजट का एक भाग ऐसा होना है जो कि आवश्यक सेवाओं, सामग्रियों तथा साधनों की खरीद के लिए जरूरी होना है। इसलिए स्वस्थ व्यापारिक प्रबन्ध की दृष्टि से और बजट के उपयुक्त क्रियान्वयन के लिए सामान की खरीददारी की ऐसी व्यवस्था होना जरूरी समझा जाता है जो कि नगर को उसके धन का अधिक एवं श्रेष्ठ सामान प्रदान करने की व्यवस्था कर सके। कई एक बड़े तथा छोटे नगरों में इस लक्ष्य की प्राप्ति के लिए यह उपयुक्त समझा गया है कि एक केन्द्रीय खरीददारी ब्यूरो खोल दिया जाये जो कि एक अनुभवी एवं उत्तरदायी खरीदारी एजेन्ट की अध्यक्षता में कार्य करे। इस व्यवस्था का लाभ यह है कि अनेक नगर इस प्रकार से बुद्धिपूर्ण की गई खरीदारी का लाभ उठा सकते हैं, उनकी खरीदारी की नीति में एकरूपता रह

सकती है तथा अधिक मात्रा में खरीददारी करने से अन्य कुछ लाभ भी प्राप्त हो सकते हैं। कुछ नगरों में स्वयं के स्टोर गृह भी बनाये गये हैं जहां पर नष्ट न होने वाली सामग्री को हर समय उपलब्ध रखा जा सके तथा सामान के अभाव के कारण सार्वजनिक कार्य में अवरोध पैदा न हो।

जिस सामग्री की खरीददारी की जाती है उसे कई एक श्रेणियों में विभाजित किया जाता है। उदाहरण के लिए तत्कालीन आवश्यकता की सामग्री, मरम्मत की सामग्री, प्रमापीकृत सामग्री, साधारण सार्वजनिक सेवायें, विशेष सामग्री, भवन एवं भूमि, ठेकेदारी से सम्बन्धित सामग्री आदि। इन सभी वस्तुओं की खरीददारी और बजट को क्रियान्वित करने के बीच क्या सम्बन्ध है यह एक विवाद-पूर्ण प्रश्न है किन्तु फिर भी बहुत कुछ स्पष्ट सा है। प्रत्येक बजट व्यवस्था का एक मुख्य उद्देश्य यह होता है कि सरकार के कार्यों में होने वाले खर्च की मात्रा को घटाये। वार्षिक बजट द्वारा यह स्पष्ट कर दिया जाता है कि इस वर्ष के दौरान अधिक से अधिक खर्चा इतना किया जा सकेगा किन्तु बजट द्वारा कम से कम खर्चे की मात्रा निर्धारित नहीं की जाती। परिषद बजट को पास करते समय कुछ खर्चों को मान्यता प्रदान करती है और यह मानकर चला जाता है कि विभागों द्वारा इस प्रकार माँगे गये कार्यों को सम्पन्न किया जायेगा। इतने पर भी बजट व्यवस्था की मूल आत्मा यह माग करती है कि प्रत्येक कार्य को यथासम्भव कम खर्चे में किया जाये तथा अच्छी प्रकार से किया जावे। इस दृष्टि से सोचने पर यह स्पष्ट हो जाता है कि एक सुनियोजित खरीददारी सगठन बजट व्यवस्था का मुख्य प्रतीक है। खरीददारी एजेन्ट का रिकार्ड यह प्रदर्शित करता है कि किस विभाग द्वारा किस प्रकार के कितने सामान का प्रयोग किया गया। इन प्रकार कुछ सीमा तक व्यय पर प्रतिबन्ध भी लगाया जा सकता है। इससे विभागीय व्यय से सम्बन्धित तुलनात्मक एवं एकरूप सूचना प्राप्त की जा सकती है। इस व्यवस्था के आधीन खरीदे गए सामान की जाच एवं निरीक्षण खरीददारी विभाग द्वारा किया जा सकता है।

सेवीवर्ग अधिकरण भी बजट को क्रियान्वित करने की दृष्टि से महत्व रखता है। सेवीवर्ग अधिकरण को भले ही कर्मचारियों के वेतन एवं मजदूरी के सम्बन्ध में कुछ भी न कहना हो किन्तु यह नगर के कर्मचारियों की कुशलता एवं गुणों के निर्धारण में महत्वपूर्ण हाथ रखता है। कई बार यह सुझाव दिया जाता है कि कर्मचारियों का वेतन स्वीकृति के लिए नियन्त्रक की भांति सेवी-वर्ग अधिकरण के पास भी जाना चाहिए तथा अधिकरण को यह शक्ति प्राप्त होनी चाहिए कि जिस पदाधिकारी को कानूनगत तरीके से नियुक्त नहीं किया गया है उसका वेतन रोक दे। इस व्यवस्था से वह कई बार सरकारी कोष के दुरुपयोग को रोकने में समर्थ हो सकता है। किन्तु इस बात को कौन तय करेगा कि एक कर्मचारी ने सरकारी कार्य में उतने उतने ही दिन तथा घण्टे लगाये हैं जितने कि उसको वेतन शृंखला में बताये गये थे। यह भी कौन तय करेगा कि उसकी सेवायें जनता के लिए सचमुच मूल्यवान हैं। इस प्रकार के तथ्यों को केवल तभी तय किया जा सकता है जबकि सेवीवर्ग अधिकरण अथवा किसी अन्य सत्ता को जांच की व्यापक शक्तियां प्रदान की जायें।

बजट अभिकरण (Budget agency) द्वारा बजट को क्रियान्वित करने के लिए महत्वपूर्ण कार्य सम्पन्न किये जाते हैं। इसके अतिरिक्त यह आगामी बजट के लिए एक बहुत उपयुक्त पृष्ठभूमि प्रदान कर सकता है। इस सम्बन्ध में यह तर्क प्रस्तुत किया जाता है कि यदि हमने उनके अभिकरणों को जाँच सम्बन्धी पूर्ण शक्तियाँ प्रदान कर दी जो अधिक अच्छा नहीं रहेगा। यदि बजट अभिकरण वित्त विभाग का एक भाग है तो यह नियन्त्रण के कार्यालय के साथ मिलकर काम कर सकता है।

मुख्य कार्यपालिका अधिकारी तथा परिषद न केवल बजट को तैयार करने या स्वीकार करने में ही महत्वपूर्ण कार्य करते हैं वरन् वे उसे क्रियान्वित करने में भी प्रभावपूर्ण रूप से मार्गदर्शन करते हैं। मुख्य कार्यपालिका सम्पूर्ण प्रशासन के लिए उत्तरदायी होती है और इसलिए उसे यह देखना होता है कि प्रत्येक विभाग तथा ब्यूरो अपने बजट की आत्मा के अनुसार कार्य कर रहा है अथवा नहीं। इस प्रकार की व्यवस्था प्रशासन को अवरुद्ध नहीं करती वरन् इससे नियोजन एवं व्यवस्था को प्रोत्साहन मिलता है तथा अपव्यय को रोका जा सकता है। अयोग्यता एवं अपव्यय केवल भी लाभदायक नहीं होते वरन् वे विभागों के लिए हानिकारक सिद्ध हो सकते हैं।

पूरी सावधानी बरतने के बाद भी ऐसे समय आ सकते हैं जब कि वर्तमान बजट को विद्यमान परिस्थितियों के अनुपयुक्त पाया जावे। मूल्य बढ़ भी सकते हैं और घट भी सकते हैं। अग्नि दुर्घटना अथवा अन्य किसी आकस्मिक, अकल्पनीय घटना द्वारा विभागों की योजनाओं को अस्त-व्यस्त किया जा सकता है। अतः यह कई कारणों से आवश्यक बन जाता है कि कुछ कार्यों के लिए पूर्व निर्धारित की अपेक्षा अधिक धन की व्यवस्था की जावे। ऐसे अवसरों पर मुख्य प्रशासक या तो स्वयं परिषद के सम्मुख उपस्थित होता है अथवा लिखित रूप में परिस्थिति से सम्बन्धित जानकारी प्रदान करता है तथा उसे सुलझाने के लिए प्रस्ताव करता है। वह संकटकालीन कोष में से विनियोग प्रदान करने की माँग कर सकता है या परिषद से अस्थायी कर्ज लेने को कह सकता है या एक ही विभाग में धन को एक मद से दूसरी में स्थानान्तरित करने को कह सकता है ताकि रुके हुए कार्य की व्यवस्था के लिए प्रबन्ध किया जा सके। कई एक मामलों में स्वयं मुख्य कार्यपालिका ही कोष के छोटे-मोटे स्थानान्तरण कर सकती है किन्तु प्रमुख मदों का स्थानान्तरण एवं अस्थायी कर्जे की व्यवस्था के लिए परिषद की स्वीकृति अनिवार्य है। यदि इस प्रकार की माँग बहुत अधिक की गई तो इसके परिणामस्वरूप बजट अभिकरण अथवा सम्पूर्ण प्रशासन तीव्र आलोचना का पात्र बन सकता है।

बजट के क्रियान्वयन में आडिट की प्रक्रिया का एक महत्वपूर्ण स्थान है। बजट स्वयं ही अपने आपको प्रभावी बनाने का प्रयास नहीं कर सकता। यदि किसी भी अभिकरण को थोड़े समय के लिए भी प्रतिबन्ध विहीन बना दिया गया तो प्रभावशील बजट कार्यक्रम भी प्रभावहीन बन जायेगा। यही कारण है कि आडिट तथा प्रतिवेदनों को महत्वपूर्ण माना जाता है। परिषद को यह शक्ति प्राप्त होती है कि वह नगर के विभागों के अभिलेखों को वार्षिक रूप से या प्रायः आडिट करने की व्यवस्था कर सके। स्वयं नियन्त्रक द्वारा

कोषाध्यक्ष के लेखों पर लगातार प्रतिबन्ध रखा जाता है। कुछ राज्यों में इस कार्य को सम्पन्न करने के लिए राज्य अधिकारी होता है, अन्य स्थानों पर बैंकों से सम्बन्धित किसी व्यक्तिगत फर्म को ऐसा करने के लिए कहा जा सकता है। कुछ नगरों में अब भी जनता द्वारा निर्वाचित आडिटर ही कार्य करते हैं। कुछ स्थानों पर परिषद की एक समिति परम्परागत रूप से इस कार्य को सम्पन्न करती है किन्तु इस व्यवस्था को प्रायः सन्तोषजनक समझा जाता है। आडिट का कार्य तभी मूल्यवान हो सकता है जबकि उसे प्रशिक्षित एवं कुशल अधिकारियों द्वारा सम्पन्न किया जाये। आडिट तथा प्रतिवेदन की व्यवस्था के महत्व का वर्णन करते हुए मैक्कोर्कले महोदय ने बताया है कि *वे उन तरीकों का प्रतिनिधित्व करते हैं जिनके द्वारा* वित्त अधिकारी प्रत्येक व्ययकारी विभाग की नब्ज पर अपनी अंगुलियां रख सकता है तथा उसकी संचालन की परिस्थितियों का निर्धारण कर सकता है।[1] आडिट बहुत कुछ एक ऐसा साधन है जो कि *वित्त अधिकारी के अध्ययन* के परिणामों का प्रतिनिधित्व करता है। दूसरी ओर प्रतिवेदन वे होते हैं जो कि स्वयं अभिकरणों द्वारा ही प्रस्तुत किये जाते हैं।

वित्त अधिकारी को बजट के संचालन से सम्बन्धित विषयों से तुरन्त ही सूचित करना होता है और यदि लेखे व्यवस्था को उचित रूप से रखा गया तो आय एवं व्यय के बारे में आवश्यक सूचना उसे स्वयं ही प्राप्त होती रहेगी। वह इस सम्बन्ध में भी सूचना चाहेगा कि जो राजस्व एकत्रित किया गया, उसमें तथा अनुमानित मात्रा में कितना अन्तर रहा तथा वास्तविक एवं अनुमानित व्यय मे कितनी समानता रही। प्रत्येक मद पर कितना घाटा रहा तथा कितना अतिरिक्त धन रहा, यह भी जानने मे वह रुचि लेता है। इन समस्त सूचनाओं को उसे प्रस्तुत किये जाने वाले सामयिक प्रतिवेदनों में प्रस्तुत किया जाना चाहिए। प्राप्त प्रतिवेदनों एवं उनकी सूचनाओं के आधार पर मुख्य कार्यपालिका के सम्मुख प्रस्तुत करने के लिए वित्त सचालक द्वारा एक प्रतिवेदन तैयार किया जाता है।

महीने में कम से कम एक बार मुख्य कार्यपालिका द्वारा बजट संबंधी सचालनों की पुनरीक्षा की जाती है। यदि वह आवश्यक समझे तो *विनियोगों* में कटौती कर सकता है और इसके लिए वह प्रत्येक विभाग से संशोधित निर्धारण एवं कार्य संबंधी योजना प्रस्तुत करने को कह सकता है। यदि कोई विभाग अपने मौलिक निर्धारण मे कुछ समय के लिए वृद्धि करना चाहता है तो उसकी तत्सम्बन्धी प्रार्थना पर मुख्य कार्यपालिका द्वारा सावधानी के साथ विचार किया जायेगा। इसके बाद वह इस शर्त पर वृद्धि की अनुमति प्रदान कर सकता है कि विभाग द्वारा भविष्य मे निर्धारण पर उतनी ही बचत की जायेगी। संकट काल को इस व्यवहार का अपवाद माना जा सकता है।

---

1. "The represent methods by which the *finance officer may* keep his fingers upon the pulse of each spending agency and determine its operating condition".
—*Stuart A. MacCorkle*, op. cit., P. 206.

बजट के संचालन पर एक मुख्य अवरोध कार्यात्तोत्र आडिट द्वारा लगाया जाता है। इसका मुख्य लक्ष्य यह होता है कि नगरपालिका की वित्तीय स्थितियों को वित्त वर्ष समाप्त हो जाने के बाद देख सकें तथा यह निर्णय ले सकें कि भावी वर्ष के लिए क्या राजस्व रहेगा। इसके द्वारा यह भी तय किया जाता है कि किया गया व्यय कानून के अनुरूप था अथवा नहीं था। यह वित्तीय क्षेत्र में होने वाली धाधलियों को रोकता है तथा सैद्धांतिक एवं अन्य दोषों को दूर करता है।

स्थानीय बजट प्रशासन को सुधारने की दृष्टि से राज्यों द्वारा अपनी स्थानीय इकाइयों के सम्बन्ध में नियम तथा उपनियम पास किये जाते हैं। अनेक राज्यों ने एकरूप बजट कानूनों को स्वीकार किया है। कुछ राज्यों में यह तक भी निर्धारित कर दिया गया है कि स्थानीय अभिकरणों द्वारा बजट को तैयार करने की किस प्रक्रिया को अपनाना चाहिए। कुछ राज्यों में एक ऐसे यन्त्र की स्थापना की जाती है जो कि बजट के अन्तिम रूप से कानून का रूप धारण करने से पूर्व ही उसकी पुनरीक्षा कर लेता है। नगरपालिका बजट के आदर्श कानून के अनुसार यह व्यवस्था की जाती है कि नगरपालिका का बजट बनाने वाली सत्ता प्रस्तावित बजट को स्थानीय व्यवस्थापिका निकाय में प्रस्तुत करने से पूर्व ही उसकी एक प्रतिलिपि राज्य सत्ता के सम्मुख प्रस्तुत करे। राज्य अधिकारी नगर के बजट की पुनरीक्षा करता है तथा विनियम सम्बन्धी प्रावधानों पर विचार करता है। अनेक लेखकों एवं विचारकों का यह विश्वास है कि नगरपालिका की बजट व्यवस्था पर कार्य-कुशलता की दृष्टि से राज्य के पर्यवेक्षण का पर्याप्त महत्व होता है।

व्यय सम्बन्धी आदर्श नीति
(An Ideal Policy Related to Expenditure)

कई बार जिज्ञासुओं द्वारा यह जानने का प्रयास किया जाता है कि नगर को व्यय के सम्बन्ध में किस नीति का पालन करना चाहिए? कई एक विद्वानों ने व्यय की आदर्श नीति की कुछ विशेषताओं का वर्णन किया है जो कि जिज्ञासुओं के समाधान के लिए उपयोगी सिद्ध हो सकती है। सर्वप्रथम यह कहा जाता है कि खर्च के मामले में नगर को एक निश्चित नीति के अनुसार कार्य करना चाहिए। इसका अर्थ यह है कि उसे संकट काल के नाम पर चाहे जब, चाहे जैसे और चाहे जितना खर्च नहीं करना चाहिए क्योंकि यदि ऐसा किया गया तो बाद में नगर कोष पर इतना भार बढ़ जायेगा कि उसके भार को वह सरलता एवं सुविधा के साथ वहन नहीं कर पायेगा। दूसरे यह सुझाया जाता है कि बजट को पारित करते समय केवल एक वर्ष के लिए ही सावधानी के साथ नियोजन किया जाय—यह पर्याप्त नहीं है अपितु वर्षों दूर तक की आवश्यकता एवं क्षमताओं के संदर्भ में नियोजन करना चाहिए। उस समय तक कोई भी नया व्यय या क्रिया न सम्भाली जाये जब तक कि उससे सम्बन्धित उपलब्ध तथ्यों की पूरी सावधानी के साथ जांच न करली जाए। आवश्यकता यह है कि सामाजिक नीति को पूरी सावधानी के साथ बनाया जाए। इस प्रकार की नीति किये गये व्यय के कारणों को अभिव्यक्त करती है किन्तु सम्भवतः इस नीति में ऐसे तत्व भी आ

जाते हैं, जैसे–स्वास्थ्य, शिक्षा, नैतिकता, सामान्य सुधार तथा सभी लोगों का सौंदर्यीकरण आदि जिनको कि धन के आधार पर नहीं माना जा सकता था। तीसरे, नगर सरकार को यह ध्यान रखना चाहिए कि उसके द्वारा जो भी डालर खर्च किया जाए उसका उसे पूरा-पूरा मूल्य प्राप्त हो सके। इसका अर्थ यह नहीं होता कि सस्ते से सस्ता सामान खरीदा जाए, भद्दी इमारतें बनायी जायें तथा कर्मचारियों को कम से कम वेतन दिया जावे। इसका यदि यह अर्थ समझ लिया गया तो अनर्थ हो जायेगा। इसका सही अर्थ यह होता है कि पहले आवश्यक एवं वाञ्छनीय का एक मापदण्ड तय किया जाए और उसके बाद उसे कम से कम व्यय मे प्राप्त करने का प्रयास किया जाए। दूसरे शब्दों में एक ऐसी नीति अपनाई जाए जिसमें कि अपव्यय, भ्रष्टाचार एवं दुर्व्यय को कोई स्थान न दिया गया हो। चौथे, नगर को अपने सभी दायित्वों का निर्वाह करने में प्रयत्नशील रहना चाहिए। उसे सभी चालू खर्चों का भुगतान चालू खाते में से करना चाहिए।

इस प्रकार कुल मिलाकर बजट को तैयार करने, पास करने तथा उसे कार्यान्वित करने की प्रक्रिया एक ऐसी प्रक्रिया है जिसका अपने आप में पर्याप्त महत्व है। यह नगर-प्रशासन का एक अभिन्न भाग होने के साथ-साथ जन-जीवन से घनिष्ट रूप में सम्बन्धित है। बजट नागरिक के वर्तमान एवं भावी कल्याण पर एक निर्णायक प्रभाव रखता है।

नगरपालिका का राजस्व पक्ष
[The Revenue Side of Municipality]

सरकार का स्तर चाहे कुछ भी हो, राजस्व का महत्व सदैव ही उसके लिए उल्लेखनीय रूप से रहता है। स्थानीय सरकार के लिए भी राजस्व उतना ही आवश्यक एवं महत्वपूर्ण है जितना कि वह संघीय स्तर पर होता है। नगरों को अपने कर्मचारियों के लिए वेतन प्रदान करना होता है, सामान खरीदना होता है, सुधार कार्य करने होते हैं, मरम्मत करानी होती है, कर्ज का धन लौटाना होता है तथा इसी प्रकार के अन्य अनेक दायित्व पूरे करने होते हैं। इस सबके लिए धन की आवश्यकता होती है। स्थानीय सरकार द्वारा जो सेवायें प्रदान की जाती हैं उनकी मात्रा एवं व्यापकता जनसंख्या के साथ-साथ बढ़ती जाती है। नगरों द्वारा निरन्तर अधिक सेवाओं की माग की जाती है। इस माग को उस समय तक नहीं ठुकराया जा सकता जब तक निर्वाचित अधिकारियों का यह विश्वास रहता है कि करदाताओं की अपेक्षा मतदाताओं की संख्या ज्यादा है। दूसरी ओर अनेक करदाता भी व्यक्तिगत एवं सामूहिक रूप से यह मांग करते रहते हैं कि करों की संख्या में कमी की जाये। ऐसी स्थिति में राजस्व की मात्रा को बढ़ाना नगरपालिका की सर्वाधिक महत्वपूर्ण किन्तु सर्वाधिक कठिन समस्या है। एक ओर तो सेवाओं की मात्रा बढ़ती जा रही है तथा उन पर होने वाला व्यय बढ़ता जा रहा है और दूसरी ओर कर के रूप में आने वाले धन की मात्रा घटती जा रही है। इस विपरीत वस्तु स्थिति से परिस्थिति की गम्भीरता का अनुमान लगाया जा सकता है।

से कुछ तो इतने कम और अनियमित होते हैं कि उनका उल्लेख करना भी उचित प्रतीत नहीं होता। नगरपालिका सरकारें पिछले कुछ वर्षों से राजस्व के नए स्रोत विकसित करने में पर्याप्त रुचि ले रही हैं। इस रुचि के कारण नगरपालिका के कार्यों में वृद्धि, घटता हुआ सम्पत्ति कर, प्रभावहीन एकत्रित करने की व्यवस्था, राज्य के करों में हिस्सेदारी तथा सहायता अनुदान की नीतियों में निश्चितता का अभाव और सरकार के विभिन्न स्तरों का राजस्व व्यवस्था के बीच बढ़ता हुआ संघर्ष, आदि-आदि हैं।

करों से प्राप्त आमदनी

[The Income from Taxes]

प्रारम्भिक नगर अपने राजस्व के स्रोत के रूप में करों पर अधिक निर्भर नहीं करते थे। इनको अनेक-व्यापारिक विशेषाधिकार, एकाधिकार, भूमि की सम्पत्ति एवं व्यापारिक उद्यमों पर अधिकार प्राप्त थे जिनसे इनको आय होती थी। सन् १७७० के पूर्व कर को एक महत्वहीन स्रोत माना जाता था और क्रान्तिकाल तक ऐसा ही होता रहा। प्रारम्भ के नगरपालिका निगम बहुत कुछ ऐसे थे जैसे कि आजकल व्यापारिक निगम होते हैं। फलस्वरूप इनके राजस्व भी बहुत कुछ व्यापारिक प्रकृति के होते थे किन्तु आज नगरों का रूप बदल गया है। वे मुख्य रूप से सरकार बन गए हैं तथा हम उन्हें ऐसे निगमों के रूप में नहीं देखते जो कि अपने लाभ एवं फायदे के लिए व्यापार में संलग्न हैं। आज भी अधिकांश नगरों द्वारा जल-कार्य, प्रकाश, शक्तियों के स्रोत आदि उपयोगिताओं का स्वामित्व किया जाता है किन्तु इनसे जो मूल्य और किराया वसूल किया जाता है वह सरकारी नीति का प्रश्न है तथा कई बार, इनसे इतना कम लाभ होता है जिसे अन्य सेवाओं के फायदे के लिए प्रयुक्त नहीं किया जा सकता। इसके परिणामस्वरूप आज उद्यमों एवं सेवाओं से प्राप्त होने वाली आमदनी पर निर्भर नहीं रहा जा सकता क्योंकि ये राजस्व के प्रमुख स्रोत नहीं हैं। नगरपालिका की अधिकांश सेवाएं जिनमें से कुछ पर्याप्त खर्चीली होती हैं, बिना कोई धन लिए प्रदान की जाती हैं। इस सबके परिणामस्वरूप यह जरूरी बन जाता है कि अपने राजस्व का अधिकांश भाग वे करों तथा अन्य अनिवार्य स्रोतों और सहायता अनुदानों से प्राप्त करें।

नगरपालिका के राजस्व में जो नवीन प्रवृतियां आई, वे पूरी उन्नीसवी शताब्दी में चलती रहीं और आज भी उसी दिशा में अग्रसर हो रही हैं। राज्यों ने अपने राजस्व के स्रोतों की रक्षा के लिए और करदाताओं को करों के दोहराव एवं अतिरिक्त भार से बचाने के लिए नगरपालिका के करों पर अनेक सीमाएं लगाई। शहरी राजस्वों पर ये सीमाएं नगरों के राज्यों के प्रति अधीनस्थता के उदाहरण हैं।

नगरपालिका करों की सीमाएं

[The Limitations on Municipal Taxation]

सामान्य रूप से राज्य की व्यवस्थापिकाएं अपने राज्य क्षेत्र की सभी स्थानीय सरकारों की कर लगाने की शक्ति को नियन्त्रित करती हैं। इसके परिणामस्वरूप नगरों द्वारा चाहे जिस चीज पर, चाहे जिस रूप में और चाहे

और कुछ राज्यों में,तो वे कर्त्तव्य की अवहेलना अथवा गम्भीर गड़बड़ी के लिए स्थानीय मूल्यांकनकर्त्ता को हटाने की शक्ति भी रखते हैं। इसे कुल मिलाकर उनके कार्यों के परिणामस्वरूप कर लगाने तथा मूल्यांकन करने के तरीकों में सुधार हुआ है। इन्होंने राज्य के पर्यवेक्षण के मूल्य का प्रदर्शन किया है। छोटे तथा बड़े दोनों ही श्रेणियों के नगर इनसे लाभान्वित हुए हैं।

(४) मात्रा की दृष्टि से सीमाएं–कानून द्वारा सम्पत्ति पर लगाए जाने वाले कर की मात्रा की सीमा निर्धारित कर दी गई है। इस सीमा एवं ऐसे प्रतिबन्धों का नगर अधिकारियों द्वारा गम्भीर विरोध किया जाता है। ये सीमाएं अनेक रूपों में सामने आती हैं। कुछ राज्यों में ये संविधान द्वारा लगाई जाती हैं अन्य में सामान्य कानून द्वारा और कुछ स्थानों पर इन्हें नगर चार्टरों में रख दिया जाता है। उल्लेखनीय बात यह है कि ये सीमाएं अनेक होमरूल वाले चार्टरों में भी पाई जाती हैं। इनसे यह प्रकट होता है कि केवल व्यवस्थापक एवं संविधान निर्माता ही स्थानीय कर को प्रतिबन्धित नहीं करना चाहते वरन् स्थानीय मतदाता एवं करदाता भी चाहते हैं। कभी-कभी ये सीमाएं प्रति व्यक्ति के हिसाब से लगा दी जाती हैं और यह तय कर दिया जाता है कि प्रति वर्ष प्रति व्यक्ति से पच्चीस या तीस पौंड से अधिक कर एकत्रित नहीं किया जाएगा। इस प्रकार की सीमा लगाने में मूल्यों एवं मजदूरी में होने वाले परिवर्तनों को ध्यान में नहीं रखा जाता; इसलिए यह पूर्णतः अबुद्धिपूर्ण है। इस प्रकार की सीमा में एक अन्य कठिनाई यह बताई जाती है कि जनगणना के बाद और पहले के काल में जनसंख्या का अनुमान कैसे लगाया जाएगा। यदि निवासियों की संख्या अनुमान से ज्यादा हो जाती है तो नगर सरकार अनुचित रूप से अधिक कर वसूल कर लेगी। यदि नगर में निवासियों की संख्या घट जाती है तो कर की मात्रा भी कम हो जाएगी। करों की मात्रा पर एक अन्य सीमा यह लगाई जाती है कि लिए गए व्यय अथवा लगाए गए करों की मात्रा अपने पूर्ववर्ती वर्ष की तुलना में केवल एक निश्चित प्रतिशत ही ज्यादा हो सकती है।

स्थानीय करों पर जो सीमाएं लगाई गईं, उनके पक्ष और विपक्ष में अनेक तर्क दिए जाते हैं। यह कहा जाता है कि इन सीमाओं के परिणामस्वरूप सभी सम्पत्ति के स्वामियों की स्थिति अधिक सुरक्षित एवं लाभपूर्ण हो जाती है। इसके अतिरिक्त इन सीमाओं के प्रभाव से स्थानीय खर्चों अथवा अपव्यय में कमी की जा सकती है तथा करों का भार अन्य विषयों एवं साधनों पर बदला जा सकता है। इस प्रकार की सीमाओं को चाहे कितना ही कम क्यों न उपयुक्त किया जाए किन्तु ये करों की मात्रा को कम करने का प्रयास करती हैं। जहां ये सीमाएं आवश्यकता से ऊंची होती हैं वहां ये नगरपालिका के अधिकारियों के इस विचार को प्रेरित करती हैं कि उन्हें उस सीमा तक कर लगाना चाहिए जिस तक उनको अनुमति मिली हुई है। इस प्रकार यह प्रवृत्ति बहुत देखने में आती है कि करों को इतना अधिक से अधिक लगाया जाए जितना कि लगाया जा सकता है। दूसरी ओर खर्चों

है। नगर अधिकारियों को इतना राजस्व प्राप्त करने के अनेक साधन मिल जाते हैं जितना कि व प्राप्त करना चाहते हैं। इसका एक स्पष्ट मार्ग यह है कि सम्पत्ति के मूल्यांकन को यथा सम्भव ऊँचा कर दिया जाए। किन्तु ऐसा करना अबुद्धिपूर्ण है और जबकि राज्य द्वारा भी प्राथमिक रूप से सम्पत्ति कर लिया जाता है तो ऐसा करना असम्भव रहेगा। अन्य व्यवहार वित्तीय दृष्टि से और भी अधिक अनुपयुक्त माने जाते हैं।

करों पर लगाई गई सीमाओं का एक तात्कालिक प्रभाव यह होता है कि नगरों को आवश्यक धन प्राप्त करने के लिए अनेक वित्तीय भ्रष्टाचार अपनाने को मजबूर होना पड़ता है। कुछ समय बाद व्यवस्थापिका को अपनी नीतियों की बुद्धिहीनता स्पष्टतः प्रतीत होती है और तब वह एक बार फिर इन प्रतिबन्धों को हटा लेती है। व्यवस्थापिका को यह ज्ञात हो जाता है कि उसे नगरों को राजस्व में से चालू खर्च का भुगतान करने के लिए नहीं रोका जाए किन्तु उन पर ऐसा करने के लिए दबाव डाला जाए कि वे उस समय तक पर्याप्त कर लगाएँ जब तक कि स्वयं स्थानीय करदाता स्थानीय अपव्यय को रोकने के लिए कार्यवाही न करें। करों का सीमित करने के विरुद्ध एक अन्य आपत्ति यह की जाती है कि इससे करदाता में सुरक्षा की एक झूठी भावना पैदा कर दी जाती है जिसके परिणामस्वरूप वह एक सक्रिय तथा मेहनती नागरिक के रूप में अपने कर्त्तव्यों को भूल जाता है। इस सम्बन्ध में एन्डरसन तथा वाईडनर का यह कथन उपयुक्त प्रतीत होता है कि करों को सीमित करना यथासम्भव सरल तरीके से वांछित परिणाम प्राप्त करने का एक प्रयास है जब कि इसे केवल निरन्तर किए जाने वाले कठिन परिश्रम द्वारा ही प्राप्त किया जा सकता है।[1]

सामान्य सम्पत्ति पर कर

[Tax on General Property]

आज भी नगरपालिका के राजस्व में सम्पत्ति कर का एक महत्वपूर्ण स्थान रहता है। प्रारम्भ में सम्पत्ति कर सभी प्रकार की सम्पत्तियों पर लगाया गया वार्षिक कर था। भूमि भवन, घर का सामान, फैक्ट्रियों में यन्त्र आदि पर यह कर लगाया जाता है। यह कहा जाता है कि लगभग ५५ प्रतिशत वार्षिक राजस्व कर तथा कथित सामान्य सम्पत्ति कर के रूप में प्राप्त होता है। यही कारण है कि स्थानीय दृष्टि से करदाता शब्द का प्रयोग प्राय केवल उसी के लिए किया जाता है जो कि सामान्य सम्पत्ति से सम्बन्धित कर प्रदान करता है। इसी के द्वारा आज यह अनुभव किया जाता है कि स्थानीय सरकार के कर की मात्रा बढ़ती जा रही है इसलिए 'सरकार के खर्च को कम किया जाना चाहिए।

सामान्य सम्पत्ति कर को पारिभाषित करते हुए यह कहा गया है कि यह एक व्यक्तिगत कर होता है जो कि प्रत्येक व्यक्ति की सम्पत्ति के मूल्य के

1 "The tax limit is an attempt to achieve a desirable result in the easiest way possible, when in fact it can be acomplished only by constant hardwork."

—*Andersan and Weldner*, op. cit., P. 581.

है। नगर अधिकारियों को इतना राजस्व प्राप्त करने के अनेक साधन मिल जाते हैं जितना कि वे प्राप्त करना चाहते हैं। इसका एक स्पष्ट मार्ग यह है कि सम्पत्ति के मूल्यांकन को यथा सम्भव ऊंचा कर दिया जाए। किन्तु ऐसा करना त्रुटिपूर्ण है और जबकि राज्य द्वारा भी प्राधिक कर से सम्पत्ति कर लिया जाता है तो ऐसा करना असम्भव रहेगा। अन्य व्यवहार वित्तीय दृष्टि से और भी अधिक अनुपयुक्त माने जाते हैं।

करों पर लगाई गई सीमाओं का एक तात्कालिक प्रभाव यह होता है कि नगरों को आवश्यक धन प्राप्त करने के लिए अनेक वित्तीय भ्रष्टाचार अपनाने को मजबूर होना पड़ता है। कुछ समय बाद व्यवस्थापिका को अपनी नीतियों की बुद्धिहीनता स्पष्टतः प्रतीत होती है और तब वह एक बार फिर इन प्रतिबन्धों को हटा लेती है। व्यवस्थापिका को यह ज्ञात हो जाता है कि उसे नगरों को राजस्व में से चालू खर्च का भुगतान करने के लिए नहीं रोका जाए किन्तु उन पर ऐसा करने के लिए दबाव डाला जाए कि वे उस समय तक पर्याप्त कर लगाएं जब तक कि स्वयं स्थानीय करदाता स्थानीय अपव्यय को रोकने के लिए कार्यवाही न करें। करों को सीमित करने के विरुद्ध एक अन्य आपत्ति यह की जाती है कि इससे करदाता में सुरक्षा की एक झूठी भावना पैदा कर दी जाती है जिसके परिणामस्वरूप वह एक सक्रिय तथा मेहनती नागरिक के रूप में अपने कर्त्तव्यों को भूल जाता है। इस सम्बन्ध में एन्डरसन तथा वाईडनर का यह कथन उपयुक्त प्रतीत होता है कि करों को सीमित करना यथासम्भव सरल तरीके से वांछित परिणाम प्राप्त करने का एक प्रयास है जब कि इसे केवल निरन्तर किए जाने वाले कठिन परिश्रम द्वारा ही प्राप्त किया जा सकता है।[1]

सामान्य सम्पत्ति पर कर
[Tax on General Property]

आज भी नगरपालिका के राजस्व में सम्पत्ति कर का एक महत्वपूर्ण स्थान रहता है। प्रारम्भ में सम्पत्ति कर सभी प्रकार की सम्पत्तियों पर लगाया गया वार्षिक कर था। भूमि, भवन, घर का सामान, फैक्ट्रियों में यंत्र आदि पर यह कर लगाया जाता है। यह कहा जाता है कि लगभग ५५ प्रतिशत वार्षिक राजस्व कर तथा कथित सामान्य सम्पत्ति कर के रूप में प्राप्त होता है। यही कारण है कि स्थानीय दृष्टि से करदाता शब्द का प्रयोग प्रायः केवल उसी के लिए किया जाता है जो कि सामान्य सम्पत्ति से सम्बन्धित कर प्रदान करता है। इसी के द्वारा आज यह अनुमव किया जाता है कि स्थानीय सरकार के कर की मात्रा बढ़ती जा रही है इसलिए 'सरकार के खर्चे को कम किया जाना चाहिए।

सामान्य सम्पत्ति कर को पारिभाषित करते हुए यह कहा गया है कि 'यह एक व्यक्तिगत कर होता है जो कि प्रत्येक व्यक्ति की सम्पत्ति के मूल्य के

---

1 "The tax limit is an attempt to achieve a desirable result in the easiest way possible, when in fact it can be acomplished only by constant hardwork."
—*Andersan and Weldner*, op. cit., P. 531.

आधार पर तय किया जाता है। इस प्रकार के कर में यह प्रयास किया जाता है कि व्यक्ति के कर प्रदान करने की सामर्थ्य को देखा जाये और उसी के आधार पर यह निश्चय किया जाये कि उससे कितना कर लेना चाहिए। व्यक्ति की विभिन्न सम्पत्तियों को देखा जाता है और उसी के आधार पर डालर की मात्रा तय की जाती है। एक जिले में कर की दर एक जैसी ही होती है, इसलिए यह स्वाभाविक है कि जितनी ज्यादा सम्पत्ति होगी उसी के अनुपात में कर भी बढ़ जायेगा।

यद्यपि लगता ऐसा है कि सम्पत्ति कर व्यक्ति की अदायगी की सामर्थ्य के आधार पर तय किया जाता है किन्तु वास्तविकता यह नहीं है। यह भी सम्भव है कि जिस व्यक्ति के पास एक बड़ा मकान है तथा जो अनेक दूसरी चीजों का स्वामी है, उसकी आय कम हो और उससे भी कम हो जो कि एक छोटे घर एवं कम सामग्री वाले व्यक्ति की है। इसी आधार पर सम्पत्ति कर की प्रायः आलोचना की जाती है। कुछ राज्यों में यह व्यवहार है कि सम्पत्ति को वर्गीकृत कर दिया जाता है और प्रत्येक वर्ग पर अलग-अलग दर से कर प्राप्त किया जाता है। ऐसी स्थिति में यह स्वाभाविक है कि सामान्य सम्पत्ति कर सैद्धान्तिक एवं व्यावहारिक दोनों ही दृष्टियों से दोषपूर्ण हो। यह एक तथ्य है कि सम्पत्ति का कोई भी रूप हर समय एक जैसा ही मूल्य नहीं रखता तथा सम्पत्ति के एक वर्ग में आने वाले सभी रूप भी एक ही समय में एक जैसा मूल्य नहीं रखते। यदि इन सभी को समान मान कर करारोपण में एक सी दर या एक सी नीति अपनायी गई तो अनुचित एवं अन्यायपूर्ण होगा। असल में एक व्यक्ति की सम्पत्ति से उसकी आय का अनुमान नहीं लगाया जा सकता। कुछ अधिक आमदनी वाले लोग ऐसे भी होते हैं जिनके पास कर योग्य सम्पत्ति कम होती है। ऐसे व्यक्ति यद्यपि कर अधिक दे सकते हैं किन्तु इनसे कम लिया जाता है। इस प्रकार करारोपण की यह व्यवस्था दोषपूर्ण है।

कर से सम्बन्धित अनेक अमरीकी विचारकों का वर्षों तक यह विश्वास रहा है कि वर्तमान औद्योगिक परिस्थितियों में सामान्य सम्पत्ति कर दोषपूर्ण है। इतने पर भी अनेक कारणों से इस कर को जारी रखा गया। इन कारणों में प्रमुख हैं—जनता की स्वाभाविक रूढ़िवादिता, यह तथ्य कि अनेक देहाती जिलों की परिस्थितियों में यह आज भी भली प्रकार कार्य कर रहा है तथा यह राज्य भर में सम्पत्ति पर कर लगाने की एक नीति पर आधारित है, इस प्रक्रिया से स्थानीय उद्देश्यों के लिए पर्याप्त धन प्राप्त हो जाता है। इसने मन्दी एवं संकट के समय भी पर्याप्त सफलतापूर्वक कार्य किया है, इस कर का प्रशासन इतना अकार्यकुशल है कि दोहरे करारोपण के जो सैद्धान्तिक दोष हैं वे साकार नहीं हो पाते। इन सभी कारणों से सामान्य सम्पत्ति कर को दोषित होते हुए भी अपनाये रखा गया है।

कर की इस प्रणाली में एक स्पष्ट अन्याय यह होता है कि लोग अव्यक्त सम्पत्ति को घोषित नहीं करते तथा उसे पूरी तरह से छिपा लेते हैं। बड़े-बड़े स्टॉक, बॉंड आदि को छिपा लिया जाता है इसके परिणामस्वरूप व्यक्ति को पर्याप्त लाभ होता है क्योंकि इन पर करों की दर अधिक होती

है। यह स्थिति न्यूयार्क में इतनी खराब पाई गई कि वहां पर अव्यक्त सम्पत्ति पर से कर को हटाना पड़ा तथा इसके स्थान पर अन्य विशेष कर प्रारम्भ किये गये। यह सुझाव दिया जाता है कि यदि दर को कम से कम सीमा निश्चित कर दी जाये तो इससे बेईमानी के अवसर कम हो जायेंगे तथा अव्यक्त करों से भी पर्याप्त आय प्राप्त हो सकेगी। कुछ वर्षों तक इस प्रकार की व्यवस्था सत्य सिद्ध हुई किन्तु बाद में इन कम दर वाले करों का भी अतिक्रमण किया जाने लगा। करों की चोरी के पीछे वर्गों की एक मनोवैज्ञानिक संतोष एवं खुशी छिपी है। जो लोग कर दे सकते हैं वे भी किसी प्रकार कर देने से बचकर अपनी कुशलता एवं बुद्धि की परख करने में गौरव लेते हैं। ऐसे लोगों को अव्यक्त करों को देने से बचने में पर्याप्त सुविधा रहती है। इसके लिए यह सुझाया जाता है कि व्यक्त कर की मात्रा बढ़ाई जानी चाहिए तथा आय पर कर लगाया जाना चाहिए। किन्तु आय कर नगर सरकार द्वारा नहीं वरन् राज्य सरकार द्वारा एकत्रित किया जाता है और नगर को यह धन केवल सहायता अनुदान के रूप में अथवा करों का भागीदार बन कर ही प्राप्त हो सकता है।

इस प्रकार यह स्पष्ट है कि अव्यक्त सम्पत्ति पर कर लगाने से कई एक परेशानियां उत्पन्न हो जाती है। इन परेशानियों के फलस्वरूप वास्तविक सम्पत्ति पर कर का भार बढ़ जाता है। वैसे यह सच है कि नगरपालिका द्वारा सम्पन्न की जाने वाली अधिकांश सेवायें वास्तविक सम्पत्ति के लिए प्रत्यक्ष रूप से लाभकारी होती हैं। एक नगर में इस प्रकार की सम्पत्ति का मूल्य बढ़ता जाता है तथा यह मूल्य उसके स्वामी को ही प्राप्त होता है। नगरपालिका प्रदत्त सेवाओं के फलस्वरूप बढ़ा हुआ सम्पत्ति का मूल्य उसके स्वामी को तब प्राप्त होता है जबकि वह उसे बेचना चाहता है। इकहरे कर की व्यवस्था के समर्थकों का कहना है कि सरकार को समर्थन प्रदान करने का सारा दायित्व भूमि पर ही डाला चाहिए तथा किराये एवं लाभ के व्यक्तिगत स्वामियों को इससे वंचित रखना चाहिये। यह सुझाव सही है अथवा नहीं, यह एक अलग प्रश्न है किन्तु यह वास्तविकता है कि आज वास्तविक सम्पत्ति के स्वामियों द्वारा स्थानीय सरकार के व्यय में उससे अधिक योगदान किया जाता है जितना कि सामान्य सम्पत्ति की विचारधारा द्वारा मान कर चला जाता है।

यह कहा जाता है कि जिन नगरों में राजस्व का मुख्य आधार सामान्य सम्पत्ति के कर को बनाया जाता है वहां इसका अर्थ यह होगा कि ऐसे अधिकांश लोग प्रत्यक्ष रूप से कर देने से बच जायेंगे जो कि नगरपालिका की सेवाओं का लाभ उठाते हैं। यह उस सिद्धांत का विरोधी है जिसके अनुसार कर देने योग्य प्रत्येक व्यक्ति को उस सरकार को प्रत्यक्ष रूप से व्यक्तिगत कर प्रदान करना चाहिये जिसका कि वह निवासी है तथा जिस सरकार की सेवाओं का वह लाभ प्राप्त कर रहा है। इनमें से कुछ लोग प्रत्यक्ष कर देने से इसलिए बच जाते हैं क्योंकि उनके पास कोई वास्तविक सम्पत्ति नहीं होती तथा उनकी आय का साधन वह अव्यक्त सम्पत्ति होती है जिसको वे अपने भाग्य आजमाने का साधन बनाते हैं। अव्यक्त सम्पत्ति को भी वे मूल्यांकनकर्ता के सम्मुख घोषित नहीं करते, इसलिये वे कोई प्रत्यक्ष कर प्रदान

नही करते। अन्य लोगों की आय का स्रोत व्यावसायिक सेवायें, वेतन, भत्ते आदि होते है। ऐसे लोगों के पास वास्तविक सम्पत्ति या तो होती ही नहीं और होती भी है तो बहुत थोडी होती है। अत. वे भी प्रत्यक्ष स्थानीय कर प्रदान करने से बच जाते हैं। इस वर्ग के लोग उस समय भी कर देने से बच जायेंगे जबकि सामान्य सम्पत्ति के कर को कठोरता के साथ लागू किया जाये क्योकि यह कर केवल उन्हीं लोगो को देना है जिनके पास वास्तविक सम्पत्ति हो। इस प्रकार कुल मिलाकर यह स्पष्ट हो जाता है कि सामान्य सम्पत्ति कर मात्र ही एक स्वस्थ कर व्यवस्था नहीं मानी जा सकती तथा यह व्यवस्था भी ऐसी है जिसे सैद्धान्तिक रूप में सचालित नही किया जा सकता। इसके अतिरिक्त यदि नगर मे अनेक ऐसे मतदाता एकत्रित हो गये जो कि प्रत्यक्ष कर नहीं देते तो इसके परिणामस्वरूप जो अवांछित, सामाजिक एव राजनैतिक परिणाम होंगे उनको भी नही भुलाया जा सकता।

ऐसी स्थिति में यह जरूरी हो जाता है कि राज्य एव स्थानीय सरकारों का अपनी कर व्यवस्था के रूप में एक विविधीकृत कर व्यवस्था को अपनाना चाहिये जो कि सरकार के व्यय को न्यायपूर्ण रूप से बाट सके तथा जिसमे वे सभी व्यक्ति करों के रूप में योगदान करें जो कि सरकारी सुरक्षा प्राप्त करते हैं। सामान्य सम्पत्ति कर को आय कर, व्यापार कर तथा कुछ बिक्री कर से सतुलित किया जाना चाहिये। ऐसा हो जाने पर वास्तविक सम्पत्ति के स्वामियों को शिकायत करने का अवसर प्राप्त नहीं होगा।

मूल्यांकन एव करो की दर

[The Assesment and Tax Rates]

सम्पत्ति का मूल्यांकन एक प्रकार से वह औपचारिक प्रक्रिया है जिसके आधार पर कानून द्वारा स्वीकृत कर को लगाया जा सकें। किन सम्पत्तियो का मूल्यांकन किया जा सकता है तथा इसके लिए क्या प्रक्रिया अपनायी जायेगी इसका निर्धारण कानून द्वारा किया जाता है। सयुक्त राज्य अमरीका के कुछ भागों मे राज्य, काउन्टी, नगरपालिका आदि से सम्बन्धित सभी करो को मूल्यांकित करने का कार्य नगरपालिका के मूल्यांकनकर्त्ताओं को सौंपा जाता है। कुछ भागो में यह कार्य काउन्टी द्वारा सम्पन्न किया जाता है जबकि कुछ मे यह व्यवस्था है कि एक ही सम्पत्ति के नगर एव काउन्टी द्वारा दो पृथक्-पृथक् मूल्यांकन किये जाते हैं। चाहे मूल्यांकन का तरीका कुछ भी अपनाया जाये किन्तु एक नगर द्वारा उचित रूप से कर लगाये जायें, इसमे पूर्व दो तथ्यों का निर्धारण किया जाना जरूरी होता है। प्रथम यह कि नगर की समस्त कर योग्य सम्पत्ति का अकित मूल्य निर्धारित किया जाये और दूसरे यह कि कर द्वारा कितना धन उगाया जाना है, यह बात बजट के प्रावधानो के आधार पर निश्चित की जानी चाहिये। जब बाद वाली सख्या को पहली वाली सख्या द्वारा विभाजित कर लिया जायेगा तो कर की दर सामने आ जायगी। यह दर मिल्स (Mills) या सेन्ट (Cent) या डालर (Dollar) के रूप में अभिव्यक्त की जा सकती है। इसे व्यक्ति की व्यक्तिगत सम्पत्ति पर लागू किया जाता है तथा कर की उस मात्रा तक पहुंचा जाता है जो कि प्रत्येक करदाता से प्राप्त की जानी है।

कर के उद्देश्य से सम्पत्ति के आंके गये मूल्य पर किसी मापदण्ड के आधार पर ही पहुंचा जाना चाहिये किन्तु प्रयुक्त किये गये मूल्य के मापदण्ड के कारण कई प्रकार से विरोध पैदा हो जाता है। मूल्य की प्रवृति अत्यन्त जटिल होती है। कुछ लोग मूल्य को मनोवैज्ञानिक रूप से मापन का प्रयास करते हैं अर्थात् वे देखते हैं कि यह सन्तोषजनक है अथवा नहीं। किन्तु तथ्य यह है कि सन्तोष को डालर या सेन्ट तक नहीं घटाया जा सकता। कुछ लोग यह सुझाव देते हैं कि मूल्य को मापने के लिए वस्तु की कीमत को आधार बनाना चाहिये। इसके लिये प्रत्येक कर योग्य वस्तु के तत्कालीन बाजार मूल्य को जानने के लिये किसी साधन का विकास करना होगा।

कर के लिये जिस सम्पत्ति एवं वस्तुओं का मूल्यांकन किया जाता है वह अनेक दृष्टियों से कठिनाईपूर्ण है। यदि मूल्य को आंकने की प्रणाली की इन कठिनाइयों को क्षण भर के लिये भुला भी दें तो भी नगरपालिका की कर आंकने की प्रक्रिया अनेक दृष्टियों से दोषपूर्ण है। पहली बात यह है कि *आंकने का कार्य करने वाले लोग योग्य नहीं होते। वे प्राय निर्वाचित अधिकारी होते हैं ...*

योग्यता आवश्यक नहीं समझी जाती। पद सम्भालने के बाद भी मूल्यांकनकर्ता अपने पक्ष में राजनैतिक शक्तियों को लाने की फिराक में रहता है, *इसलिये वह विशेष योग्यतायें प्राप्त नहीं कर पाता।* छोटा कार्यकाल, *प्रशिक्षण* का अभाव तथा आंकने के लिये सामग्री का पर्याप्त न होना आदि अनेक अवरोध हैं जिनके कारण अच्छी तकनीकों का विकास रुक जाता है।

आंकने का कार्य करने वालों पर लगातार इस बात के लिये दबाव डाले जाते हैं कि वे एक वस्तु के उतने मूल्य से कम का उसे आंके जितना कि वास्तव में उसका होना चाहिये। वार्ड नेता, सम्पत्ति के स्वामी आदि लोग प्रभाव डालने वाले समूहों का कार्य करते हैं। जब आंकने वाला पदाधिकारी इन *दबावों को मानकर तदनुकूल व्यवहार करने लगता है तो उसे एक प्रकार* से राजनैतिक सुरक्षा प्राप्त हो जाती है और यदि वह इसे मानने से मना कर दे तो इसके परिणामस्वरूप इस पद पर उसके विरोधी को बैठाया जा सकता है। इस पूरी प्रक्रिया में कई बार मूल्यांकनकर्ता न चाहते हुये भी ऐसे लोगों के प्रति भेदभाव का व्यवहार करते हैं जो कि कम कर अदा करने की सामर्थ्य रखते हैं। प्रायः ऐसा होता है कि मूल्यांकनकर्ता छोटे घरों के मूल्य से भली प्रकार परिचित रहते हैं किन्तु बड़ी सम्पत्ति एवं जायदाद के सम्बन्ध में बहुत थोड़ा जानकारी रखते हैं। ऐसी स्थिति में यह स्वाभाविक है कि सम्पत्ति के ...

कुल मिलाकर *व्यक्तिगत सम्पत्ति को मूल्यांकन करने से बचा लिया* जाता है। घरेलू चीजें तथा व्यक्ति सामान की प्रवृत्ति ऐसी होती है, उन सभी

को तलाश करना तथा उनकी एक सूची तैयार करना असम्भव कार्य है। यद्यपि नगरपालिका के मूल्यांकनकर्ता करदाता के व्यक्तिगत जीवन तक पहुँचने के लिए अनेक साधन अपनाते हैं किन्तु फिर भी इनकी सफलता के लिये अधिक आशा लेकर नहीं चलना चाहिये। खण्ड योजना (Zone plan) में नगर को जिलों मे विभाजित कर दिया जाता है और प्रत्येक खण्ड या जोन में प्रायः समान सम्पत्ति वाले परिवारों को रखा जाता है। अव्यक्त सम्पत्ति को आँकने का कार्य भी पर्याप्त कठिन होता है। करदाता चाहे तो इनको आसानी से छिपा सकता है। यदि ऐसी सम्पत्ति को छिपाने के लिये साधारण रूप से भी एक प्रयास किया गया तो भी उसका पता लगाने मे सम्भवतः पर्याप्त जागरूक आकलनकर्ता भी असफल रहेगा। आज अधिकांश धन अव्यक्त प्रकार का ही होता है तथा इनमे से अधिकांश का पता मूल्यांकनकर्ता लगा ही नहीं पाते। एक अच्छे मूल्यांकन के कार्य के लिये यह जरूरी है कि वह निरन्तर रूप से चलता रहे। किन्तु तथ्य यह है कि साधारणतः मूल्यांकनकर्ता का कार्यालय वर्ष भर मे केवल कुछ सप्ताह ही कार्यरत रहता है। वैसे होना यह चाहिए कि मूल्यांकनकर्ता कभी भी सम्पत्ति का मूल्यांकन करना रहे।

कुछ विचारकों का मत है कि मूल्यांकन की एक सही प्रक्रिया मे कुछ विशेषतायें होनी चाहिये। प्रथम, समस्त कर योग्य सम्पत्ति का स्वामित्व, इसकी मात्रा, प्रकृति एवं मूल्य आदि से सम्बन्धित मूल सूचना एकत्रित करना। दूसरे, इस सूचना का व्यवस्थित रूप मे अभिलेख रखना। तीसरे, इस सूचना का विश्लेषण करना। चौथे, विश्लेषण के बाद जो परिणाम आयें उनको प्रत्येक कर योग्य सम्पत्ति पर न्यायपूर्ण रूप से लागू करना। पाचवें, मूल्यांकन किये गये विषयों की एक व्यापक सूची बनाना। छठे, उस सूची का संक्षिप्तीकरण कर देना। ये सभी मूल्यांकनकर्ता के पद के दायित्व हैं। अनेक राज्यों म कर सम्बन्धी कानूनों द्वारा इनको मूल्यांकनकर्ता क कर्तव्यों का एक आवश्यक भाग बना दिया जाता है।

मूल्यांकनकर्ता की सूचना के स्रोत [The Sources of Information of an Assessor]—मूल्यांकनकर्ता अपने विभिन्न कार्यों एवं दायित्वों को सम्पन्न करने के लिए पर्याप्त शक्ति एवं सुविधाओं से सुसज्जित किया जाता है। वह आवश्यक सूचना अनेक स्रोतों से प्राप्त करता है। इसका एक तरीका यह है कि स्वयं सम्पत्ति के स्वामी को ही कहा जाय कि वह अपनी सम्पत्ति का मूल्यांकन स्वयं करे। कई राज्यों मे यह मूल्यांकनकर्ता की सूचनाओं का प्रमुख स्रोत होता है। किन्तु अनुभव के आधार पर यह कहा जाता है कि अधिकांश स्वामियों को अपनी सम्पत्ति का सही-सही मूल्य ही पता नहीं रहता। यदि उनको पता रहता भी है तो वे यथासम्भव यह प्रयास करते हैं कि मूल्यांकनकर्ता को इसे न बताया जाये। कर मूल्यांकन की सूचना का एक अन्य महत्वपूर्ण स्रोत विभिन्न सरकारी अभिलेखों को माना जा सकता है। इसके अतिरिक्त सूचना के कुछ व्यक्तिगत स्रोतों को भी मूल्यांकनकर्ता द्वारा अपने काम के लिए प्रयुक्त किया जा सकता है। व्यक्तिगत अभिकरणों द्वारा वास्तविक जायदाद एवं बीमा सम्बन्धी तथ्यों को प्रकाशित किया जाता है। इनमें कई एक महत्वपूर्ण सूचनायें रहती हैं। एक मूल्यांकनकर्ता की कुशलता

एवं योग्यता के आधार पर ही यह तय किया जाता है कि देने वाले द्वारा, अभिकरणों द्वारा, स्वामियों द्वारा एवं कर्जदारों द्वारा जो सूचना प्रदान की जा रही है वह कितनी विश्वसनीय मानी जा सकती है। यद्यपि ये सूचनायें सरकारी अभिलेखों में प्राप्त नहीं होतीं किन्तु फिर भी ये उसके कर्मचारियों को सम्पन्न करने की दृष्टि से मूल्यवान होती हैं। नागरिक वर्गों, वास्तविक सम्पत्ति मण्डलों तथा पड़ौसी समूहों का सहयोग मूल्यांकनकर्त्ता को वांछित सत्य प्राप्त करने में सहायता कर सकता है।

पर्याप्त सूचनायें प्राप्त कर लेने के बाद मूल्यांकनकर्त्ता का अगला कार्य यह होता है कि इसे उचित अभिलेखों में दर्ज करे। यह कहा जाता है कि कर सम्बन्धी अभिलेखों की प्रकृति लोचशील होनी चाहिए क्योंकि सामाजिक व्यवस्था कोई स्थिर तत्व नहीं होता, यह लोचशील होती है तथा इसमें परिवर्तन आते रहते हैं।

मूल्यांकन सम्बन्धी सारी कार्यवाही करने के बाद जब सम्पत्ति पर कर लगाया जाता है, *उसका निर्णय बहुत कुछ व्यक्तिगत आधार पर ही किया जाता है।* यह स्वाभाविक है कि निर्णय की दृष्टियों से व्यक्तियों के बीच भारी अन्तर होता है। यह बात उस समय अधिक सही ठहरती है जबकि *करारोपण के लिए एक सम्पत्ति का मूल्य आंका जाता है। संयुक्त राज्य अमरीका* में व्यक्तिगत सम्पत्ति का एक महत्वपूर्ण स्थान है। अतः यह सुझाया *जाता है कि मूल्यांकन से सम्बन्धित विभिन्नताओं एवं मतभेदों को सुलझाने के लिए किसी यंत्र का प्रयोग किया जाना चाहिए। यही कारण है कि कर भार* पर वितरण के सम्बन्ध में जो मतभेद होते हैं तथा जो आपत्तियां तथा शिकायतें होती हैं उनकी सुनवाई के लिए एक पुनरीक्षा मण्डल की स्थापना कर दी गई है। अधिकांश नगरों में इन मण्डलों में अधिकांश अथवा सभी सदस्य पदेन होते हैं। दूसरे स्थानों पर इनको बिना योग्यता की ओर ध्यान दिये ही पद के निर्वाचित या नियुक्त कर लिया जाता है। मण्डल को वर्ष भर में एक या दो माह अथवा इससे भी कम काम करना होता है। इसके सदस्यों का वेतन कम होता है तथा उनका कार्यालय सम्बन्धी सुविधायें भी अल्प ही प्रदान की जाती हैं। यह कहा जाता है कि एक आदर्श मण्डल के सदस्यों की नियुक्ति उनकी योग्यताओं की परीक्षा ली जाने के बाद की जानी चाहिए। मण्डल के इन सदस्यों को लम्बे तथा अतिरिक्तपूर्ण समय के लिए नियुक्त किया जाना चाहिए। इन्हें कारणवश ही हटाया जाना चाहिए। इनका वेतन इतना पर्याप्त हो कि योग्य व्यक्तियों को आकर्षित कर सके और इनको इतनी शक्ति सौंपी जाये कि अपने पद के दायित्वों का निर्वाह कर सकें।

मूल्यांकन सम्बन्धी कुछ सुझाव
[Some Suggestions Related to Assessment]

नगरपालिका में सम्पत्ति के मूल्यांकन की प्रक्रिया अनेक प्रकार से दोषपूर्ण है; किन्तु फिर भी ऐसा नहीं है कि उसमें सुधार ही न किया जा सके। वैसे यह सच है कि अच्छे मूल्यांकन प्रशासन में रुचि प्रतिवर्ष बढ़ती जा रही है। राज्य सरकारों द्वारा सम्मेलनों विशेषज्ञतापूर्ण परामर्शों तथा अयोग्य पदाधिकारियों को हटाने के द्वारा स्थानीय मूल्यांकनकर्त्ताओं का पर्यवेक्षण

किया जाता है। कभी-कभी रेल मार्ग तथा सार्वजनिक सम्पत्ति का मूल्यांकन राज्य द्वारा किया जाता है। राज्य में पर्यवेक्षण के द्वारा केन्द्रीय पर्यवेक्षण-कर्ता अभिकरण वैज्ञानिक मापदण्डों में एकरूपता लाता है। स्वयं मूल्यांकन-कर्ता उच्च स्तरों की मांग करने लगे हैं। राज्य तथा क्षेत्रीय संगठनों की रचना की गई है और पारस्परिक समस्याओं पर विचार-विनिमय करने के लिए समय-समय पर बैठकें की जाती हैं। मूल्यांकनकर्त्ताओं की आचार-संहिता तैयार की गई है तथा स्कूलों में भी इससे सम्बन्धित तकनीकों की शिक्षा प्रदान की जाती है। मूल्यांकन प्रशासन के क्षेत्र में स्थानीय मूल्यांकन कार्यालयों का संगठन, इस क्षेत्र में किये गये अध्ययन और शोध-कार्य और पर्यवेक्षण तथा प्रमापीकृत व्यवस्था के लिए की जाने वाली सामान्य मांग ने विकास को प्रोत्साहन दिया है। मूल्यांकन के तरीकों के विकास में नागरिक अभिकरणों की रुचि भी लगातार बढ़ती जा रही है।

वर्तमान समय में नगरपालिकों का राजस्व अनेक दिशाओं से आता है। नगरों द्वारा बिक्री पर, आय पर, व्यापार पर, तम्बाकू पर, नशीली पेयों पर तथा ऐसी ही अन्य चीजों पर नये कर विकसित किये जा रहे हैं। इसके अतिरिक्त कई एक नये कार्यों पर सेवा सम्बन्धी आय बढ़ रही है। नगर को जो भी कर प्राप्त होता है उसकी शक्ति उसे राज्य द्वारा प्रदान की जाती है। ऐसा होने का कारण यह है कि नगर असल में राज्य की सृष्टि है और इस लिए कर लगाने की शक्ति हेतु उसे राज्य के कानून पर निर्भर करना पड़ता है। कर से सम्बन्धित नीतियां अलग-अलग राज्यों में अलग-अलग अपनाई गई हैं। स्थानीय निकायों को कर संग्रह की व्यापक शक्तियां प्रदान की जाती हैं और ऐसी स्थिति में कई एक विचारकों का यह कथन अधिक अतिश्योक्ति नहीं रखता कि कर और मौत का कोई निश्चय नहीं है। पेंसिल-वानिया में नगरों, बरोज, टाउनशिप तथा स्कूल जिलों को किसी भी ऐसी चीज पर कर लगाने की छूट दी गई है जिस पर कि राज्य ने कर नहीं लगाया है। सन् १९४७ में इस राज्य ने स्थानीय सरकार के निकायों की समुचित अर्थव्यवस्था के लिए व्यक्तियों, व्यवसायों, विशेषाधिकारों और व्यक्तिगत सम्पत्ति पर कर लगाने की शक्ति दी। इस प्रकार की व्यापक शक्ति का प्रयोग केवल विशेष सीमाओं के अन्तर्गत ही किया जा सकता है। कई बार ऐसा भी होता है कि एक ही क्षेत्र वाली दो स्थानीय इकाइयां एक ही कर को लगा देती हैं। यह संयुक्त कर अधिकाधिक संख्या से ज्यादा नहीं होना चाहिए। स्थानीय इकाइयों को उन करों में हिस्सेदारी की बाबत या तो सहमत होना पड़ता है अथवा प्रत्येक इकाई को आधा सौंप दिया जाता है।

राज्यों द्वारा स्थानीय इकाइयों को गैर-सम्पत्ति कर लगाने की भी शक्ति दी गई है। इनको राज्य द्वारा एकत्रित किया जाता है और नगरों को वापस कर दिया जाता है। राज्य के द्वारा एकत्रित करने का प्रयास इस आलोचना के प्रति एक सन्तोषजनक उत्तर समझा जा सकता है कि राज्य का प्रशासन गैर-सम्पत्ति करों के क्षेत्र में स्थानीय प्रशासन से अधिक प्रभावशाली होता है। अनेक प्रकार से राज्यों द्वारा नगरों को ये शक्तियां सौंपी जाती हैं

कि वे बढ़ते हुए मूल्यों एवं नए कार्यों का सामना करने के लिए अनेक प्रकार के कर लगा सकें। वैसे यह जानने का कोई उपयुक्त तरीका नहीं है कि नगरपालिका राजस्व में कितना सम्पत्ति कर से आए, कितना राज्य के संग्रह द्वारा, [illegible] तथा
[illegible] र्तमान
[illegible] बन
गया है किन्तु आज भी इसके द्वारा नगरपालिका राजस्व में एक बहुत बड़ा प्रतिशत प्रदान किया जाता है। नगरपालिका के राजस्व के स्रोत अनेक किन्तु लोचहीन हैं। कोई भी यह नहीं चाहता कि अधिक कर लगाए जाएँ, किन्तु नई सेवाएं तथा स्थित सेवाओं की व्यापकता बढ़ जाने के कारण आधुनिक नगरों को इसकी वित्तीय व्यवस्था करने के लिए पूरा प्रयास करना होता है।

नगरों के राजस्व का एक गैर-सम्पत्ति स्रोत नगरपालिका का आयकर है। इस कर को अमरीका के अनेक नगरों में प्रयुक्त किया जाता है। बहुत समय तक नगरपालिका राजस्व के बारे में अनेक विचारक यह कहते रहे कि इसके स्रोतों को विभिन्न प्रकार का बना दिया जाए। यह कहा गया कि सम्पत्ति कर द्वारा स्थानीय मूल्यों में एक बहुत बड़ा अनुपात प्रदान किया जाता है जब कि इन करों को अनेक स्रोत वाला होना चाहिए। इसके अतिरिक्त राजस्व और व्यय के बीच प्राप्त अन्तर को केवल सहायता अनुदान द्वारा ही पूरा नहीं करना चाहिए। जब करों के विभिन्न स्रोत बना दिए जाते हैं तो इसके परिणामस्वरूप कर राजस्व में लोचशीलता आती है और करों को लगाने तथा कोष का व्यय करने में स्थानीय उत्तरदायित्व लागू रहता है। वर्तमान समय में नगरपालिका राजस्व का विभिन्नीकरण एक तर्क की अपेक्षा एक तथ्य बनता जा रहा है। कुछ विचारकों के मतानुसार नगरपालिका द्वारा जो अनेक कर लगाए जाते हैं वे खतरनाक होते हैं। उनका तर्क होता है कि व्यक्तिगत नगरों को राज्य व्यवस्थापन द्वारा उपलब्ध कराए गए राजस्व के स्रोतों को जागरूक एवं व्यवस्थित रूप से काम में लेना चाहिए।

नगरपालिका राजस्व के अन्य स्रोत
(Other Sources of Municipal Revenue)

नगरपालिका राजस्व के यद्यपि प्रमुख स्रोत सम्पत्ति सम्बन्धी कर हैं किन्तु इसको हम एकमात्र स्रोत नहीं कह सकते। इन स्रोतों के अतिरिक्त दूसरे स्रोतों पर भी नगरपालिका को निर्भर रहना पड़ता है। वैसे यह कहा जाता है कि नगरों को स्थानीय करों से लगभग ८० प्रतिशत राजस्व प्राप्त होता है और इसमें से लगभग ५५ प्रतिशत राजस्व सामान्य सम्पत्ति कर द्वारा प्रदान किया जाता है। इस प्रकार यद्यपि अन्य स्थानीय करों द्वारा नगर के खजाने में बहुत कम धन पहुँचाया जाता है किन्तु फिर भी इन पर विचार किया जाना परम आवश्यक है। नगर सरकार के राजस्व के अन्य स्रोतों में मुख्य रूप से अन्य सरकारों द्वारा दी गई सहायता का नाम लिया जा सकता है। सम्पत्ति करों के अतिरिक्त नगर राजस्व के प्रमुख स्रोतों में इसी का नाम आता है। यद्यपि अनेक नगरपालिकाएं अपने सम्पत्ति कर राजस्व को गैर-सम्पत्ति करों से अनुपूर्ति कर रही हैं किन्तु फिर भी उन्हें बहुत कुछ संघीय

एव राज्य सरकारों की सहायता पर निर्भर रहना होता है। राष्ट्रीय सरकार द्वारा विभिन्न उद्देश्यों, जैसे कि सरकारी गृह, जनस्वास्थ्य, सरकारी नियोजन, आदि के लिए सहायता दी जाती है। केन्द्रीय सरकार की सहायता का अनुपात अपेक्षाकृत कम होता है। नगरों को मिलने वाली सहायता का ६३ प्रतिशत राज्यों से प्राप्त होता है।

राज्य द्वारा जो सहायता दी जाती है यदि हम उसके उद्देश्यों पर विचार करें तो पाएंगे कि नियमित नगर सेवाओं के लिए राज्य द्वारा बहुत कम सहायता प्रदान की जाती है। राज्य का सहायता अनुदान बहुत कुछ काउन्टीज और स्कूल जिलों द्वारा प्रदान किया जाता है। इसके प्रमुख उद्देश्य सार्वजनिक सड़कें, शिक्षा तथा कल्याणकारी कार्य होते हैं। वर्तमान समय में नगरपालिकाएं बहुत कुछ संघीय अनुदान, राज्य के अनुदान और राज्य द्वारा संग्रहीत तथा स्थानीय रूप से हिस्सेदारी में आए राजस्व पर निर्भर करती हैं। यदि हम संघीय एवं राज्य सरकारों के व्यय की सांख्यिकी का अध्ययन करें तो हमको इस सहायता के महत्त्व का अनुमान हो जाएगा। वस्तुस्थिति यह है कि नगरों को अधिक धन की आवश्यकता होती है इसलिए वे उन्हें दी गई सहायता को स्वीकार कर लेते हैं किन्तु इसका अर्थ यह नहीं होता कि उनके कार्यों में किसी के द्वारा हस्तक्षेप किया जाए। अपने मामलों में बाहरी हस्तक्षेप का वे पूरी तरह विरोध करते हैं। राज्य सरकारों ने सन् १९५४ में नगरों को सहायता के रूप में तथा अन्य रूपों में एक अरब डालर से भी अधिक धन नगरों को दिया। जब राज्य द्वारा स्थानीय निकायों को सहायता दी जाती है तो इसके लिए कोई शर्त नहीं लगाई जाती और न ही कार्य सम्पन्नता को मापदण्ड बनाया जाता है। किन्तु फिर भी राज्य इस सहायता में दिए गए धन को खर्च करने पर प्रशासकीय नियन्त्रण रख सकता है। राज्य द्वारा स्थानीय सरकारों को जो सहायता दी जाएगी उसकी मात्रा राजस्व के सम्बन्ध में व्यवस्थापिका के निर्णयों पर निर्भर करती है।

इसमें कोई सन्देह नहीं कि बड़े नगरों को अधिक राजस्व की गम्भीर रूप से आवश्यकता है और छोटे नगरों को भी बहुत जल्द ही इस आवश्यकता का अनुभव होने लगेगा। इस सम्बन्ध में आने वाली कठिनाइयों का तुरन्त ही कोई इलाज नहीं किया जा सकता। एक ओर तो राज्य व्यवस्थापिकाएं राज्य की कर व्यवस्थाओं पर नियन्त्रण रखती हैं तथा इन्होंने राज्य व्यापी करों को सभी दिशाओं में प्रसारित कर दिया है। इसके परिणामस्वरूप यह उद्योगों, व्यापारों एवं आयों तक पहुंच गया है जो कि नगरों के क्षेत्र में आती हैं। इस प्रकार इन इकाइयों को राज्य के उद्देश्य के लिए राजस्व प्रदान करना होता है और देहाती क्षेत्रों के स्कूलों सड़कों और कल्याणकारी कार्यों पर खर्च करने के लिए अनुदान की व्यवस्था करनी होती है। वे नगर सरकार के प्रति सन्देहशील और कभी-कभी तो विरोधी दृष्टिकोण अपनाते हैं। इसके परिणामस्वरूप वे नगर सरकारों की कर लगाने की शक्ति को तुरन्त नहीं बढ़ाते। जहां नगरों की कर लगाने की शक्तियां राज्य के करों के साथ संघर्षपूर्ण स्थिति में आ जाती हैं वहां व्यवस्थापिका नगर को कर लगाने की शक्ति देती ही नहीं है। वर्तमान समय में अधिकांश नगर अधिक भीड़-भाड़

से तथा एकाकीपन से ग्रस्त हैं। नगरों के केन्द्र अब खाली होते जा रहे हैं क्योंकि वहां से लोग तथा उद्योग धन्धे अधिक से अधिक नगरों के निकटस्थ क्षेत्रों की ओर बढ़ते जा रहे हैं। ऐसी स्थिति में यह जरूरी हो जाता है कि केन्द्रीय नगर और इन क्षेत्रों के बीच यातायात की पर्याप्त सुविधा उत्पन्न की जाए। इसके लिए जिस धन की आवश्यकता पड़ेगी उसका प्रबन्ध नगरों के वर्तमान राजस्व द्वारा नहीं किया जा सकता।

वर्तमान समय में नगरों की अर्थव्यवस्था यह है कि वे अपने कर्मचारियों के वेतन और मजदूरी में उस अनुपात में भी वृद्धि नहीं कर पाते जिसमें कि व्यक्तिगत उद्योगों द्वारा की जाती है और जिस अनुपात में महंगाई बढ़ती है। यह स्थिति अच्छी नहीं कही जा सकती। इस सबके पीछे राजस्व की कमी कार्य करती है। नगरों की राजस्व की स्थिति को सुधारने के लिए जो विभिन्न सुझाव प्रस्तुत किए जाते हैं और जिन पर विचार चल रहा है उनमें से कुछ ये हैं—

(१) सम्पत्ति कर में सुधार किया जाए ताकि इसे अधिक न्यायोचित तथा अधिक कार्यकुशल बनाया जा सके।

(२) आयकर तथा बिक्रीकर आदि जिन करों को शहरी क्षेत्रों से अधिक मात्रा में इकट्ठा किया जाता है उनमें राज्य को नगरों के साथ हिस्सा बटाना चाहिए।

(३) सम्ब के अनुसार अथवा प्रति व्यक्ति के हिसाब से सहायता अनुदान दिया जाए, इसका सामान्य उद्देश्य रखा जाए तथा इसे किसी विशेष कार्य से बांध कर न रखा जाए।

(४) स्थानीय टेलीफोन बिलों तथा अन्य ऐसे ही करों जिनको कि स्थानीय स्तर पर प्रशासित किया जा सकता है, उनसे केन्द्रीय सरकार को हट जाना चाहिए और राज्य सरकार को चाहिए कि वह इन करों को नगरों, गांवों तथा अन्य स्थानीय इकाइयों को सौंप दे।

(५) राज्य द्वारा ऐसे व्यापक अधिनियम बनाने चाहिए जो कि नगरों के विभिन्न स्थानीय कर लगाने की अनुमति प्रदान कर सकें।

(६) नगरों को यह शक्ति प्रदान की जाए कि जहां उचित हो वहां वह नगरपालिका सेवाओं के बदले मूल्य ले सके।

उधार लेना या कर्जदारी

(Borrowing and Indebtedness)

उधार लेना तथा कर्जदार बनना दो ऐसी बातें हैं जो कि परस्पर एक दूसरे से निश्चित रूप से सम्बन्धित हैं। एक व्यक्ति कर्जदार इसलिए बनता है क्योंकि वह उधार लेता है। इसी प्रकार कई बार वह उधार इसलिए लेता है क्योंकि वह कर्जदार बन चुका है और उसे चुकाने के लिए ऐसा करना जरूरी है। यहां एक बात उल्लेखनीय है कि कर्जदार बनने के लिए उधार लेना कोई जरूरी नहीं है। अन्य दूसरे तरीकों से भी कर्जदार बन जाते हैं। उदाहरण के लिए जब एक नगर द्वारा दिनभर का कार्य करने हेतु एक मजदूर को लगाया जाता है तो दिनभर कार्य समाप्त हो जाने के बाद नगर उस

मजदूर के वेतन का कर्जदार बन जाता है। उधार लेने तथा कर्जदारी में परस्पर घनिष्ठ सम्बन्ध होने के कारण ही इनका एक साथ अध्ययन किया जाना उपयोगी रहेगा।

जैसा कि हम पहले भी कई बार उल्लेख कर चुके हैं, नगरपालिका का राजस्व इतना पर्याप्त नहीं होता कि वह समस्त नगरपालिका व्यय के भार का वहन न कर सके। चालू राजस्व के आधार पर कोई भी नगरपालिका अपने दायित्वों का निर्वाह नहीं कर सकती। ज्योंही जनसंख्या एवं क्षेत्र बढ़ता है त्योंही नगरपालिका के कर्त्तव्यों एवं दायित्वों का क्षेत्र भी बढ़ जाता है। इसके अतिरिक्त आग लगने पर, बाढ़ आने पर, महामारी फैलने पर तथा इसी प्रकार के अन्य संकट काल उत्पन्न होने पर नगर सरकार को जो कार्य करना जरूरी हो जाता है उसे सम्पन्न करने के लिए उसके पास पर्याप्त धन नहीं रह जाता। ऐसे कार्यों की व्यवस्था के लिए यदि धन जनता से कर के रूप में प्राप्त किया गया तो एकदम से कर की मात्रा बढ़ानी होगी और कार्य हो जाने पर कर को और भी कम करना होगा। इस सब से जो अव्यवस्था एवं परेशानियां उत्पन्न होंगी उनसे बचने के लिए यह जरूरी माना जाता है कि तत्काल एवं आकस्मिक आवश्यकताओं में खर्च किए जाने वाले धन को एकत्रित करने के लिए उधार लेने के मार्ग का अवलम्बन किया जाए। नगर सरकार अपना राजस्व एकत्रित करने से पूर्व यदि बिलों को चुकाना चाहे तो उसे ऐसा करने के लिए कर्ज लेना होगा। यद्यपि इस कर्ज का समय कुछ महीने ही हो सकता है। इस प्रकार उधार लेना प्रायः सभी बड़े नगरों का एक सामान्य कार्य है। जब कभी नगरपालिका को कोई नया भवन बनवाना हो अथवा उसकी मरम्मत करानी हो तो उसका खर्चा चालू खाते में से नहीं किया जाता वरन् इसके लिए उधार लेकर काम चलाया जाता है। प्रायः समस्त पूंजीगत खर्चों (Capital Expenditure) को इसी के द्वारा संचालित किया जाता है।

नगरों को धन उधार लेने की शक्तियां उनकी अन्य शक्तियों की भांति राज्य द्वारा ही सौंपी जाती हैं। प्रारम्भ में यह समझा जाता था कि उधार लेने का अधिकार एक घटनावश प्रयुक्त किए जाने वाला अधिकार है जिसको अधिक काम में नहीं लाया जायगा। यह एक ऐसा साधन था जिसे कि नगर निगम द्वारा वैध लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए प्रयुक्त किया जा सकता था। इसका कारण सम्भवतः यह था कि पहले नगरपालिका एवं व्यक्तिगत निगमों में कोई अन्तर नहीं समझा जाता था। दोनों को अपने व्यक्तिगत एवं व्यापारिक कार्यों का प्रबन्ध करने का पूरा अधिकार था, दोनों ही धन उधार लेने की शक्ति रखते थे। सामान्य कानून या विकास होने के साथ साथ व्यक्तिगत निगमों की उधार लेने की शक्ति में बनी रही किन्तु नगरपालिका एं दिन प्रतिदिन सार्वजनिक प्रकृति प्राप्त करती चली गई। अतः न्यायपालिकाओं ने उनके प्रति कठोर दृष्टिकोण अपनाना प्रारम्भ किया।

नगरपालिकायें जनता का प्रतिनिधित्व करती हैं। उनके लिए पूरा समाज ही उत्तरदायी होता है तथा इसका भार करदाताओं पर पड़ता है। यह बात विशेषतः उस समय और भी सच हो गई है जबकि नगरपालिका

की आय का मुख्य साधन बन हो गया। नगरों ने कई बार उधार लेने की अपनी शक्तियों का दुरुपयोग किया तथा अपनी अज्ञानता एवं असामर्थ्य का प्रदर्शन किया। ऐसी स्थिति में यह आवश्यक समझा गया कि न्यायालय द्वारा करदाताओं की रक्षा के लिए व्यवस्था की जाये। चाहे इसका कारण कुछ भी रहा हो किन्तु कई एक राज्यों में न्यायालय ने यह दृष्टिकोण अपना लिया कि नगर सरकार उस समय तक उधार लेने की कोई शक्ति नहीं रखती जब तक कानून द्वारा स्पष्ट एवं विशेष रूप से यह कहा न गया हो। यह सिद्धान्त वैसे सभी जगह नहीं अपनाया गया तथा इस विषय पर न्यायालयों के बीच पर्याप्त मतभेद बना रहा। आज एक बड़े नगर को धन उधार लेने में बड़ी कठिनाई होती है जब तक कानून द्वारा इसके लिए प्रावधान न किया गया हो तथा न्यायालय द्वारा इसे मान्यता न प्रदान कर दी गई हो। जो व्यक्ति धन देने की क्षमता रखता है वह उस समय तक ऐसा नहीं करेगा जब तक कि उसे नगरपालिका के उधार लेने की शक्ति के बारे में थोड़ा भी संदेह हो।

उधार लेने की शक्ति के बारे में जो बातें लागू होती हैं वे ज्यों की त्यों कर्जदार होने पर लागू नहीं होती क्योंकि ज्यों ही नगर सरकार ने एक कर्मचारी को कार्य पर लगाया, उसने एक दिन भी कार्य किया त्योंही नगर सरकार उसके एक दिन के वेतन की कर्जदार हो जायेगी। इस प्रकार के ठेके तथा समझौते नगरपालिका को करने ही होते हैं, इनके बिना बड़े कार्य तो क्या, छोटे-छोटे कार्य भी नहीं कर सकती।

कर्जदारी का महत्व

(The Importance of Indebtedness)

नगरपालिका के कर्जदारी से सम्बन्धित प्रावधानों एवं व्यवस्थाओं का महत्व आज इतना बढ़ चुका है कि सरकारी वित्त के अधिकांश विद्यार्थियों का ध्यान इसकी ओर जाता है। इस समस्या को महत्वपूर्ण बनाने के लिए अनेक तत्व उत्तरदायी हैं। यद्यपि नगरपालिका की कर्जदारी सम्पूर्ण आन्तरिक कर्जदारी की बनावट का केवल ग्यारह प्रतिशत भाग होती है तो भी इन विभिन्न तत्वों द्वारा इसे प्रमुख स्थान प्रदान किया जाता है। अधिकांश सरकारी कर्जों की प्रकृति ऐसी होती है कि वे तुरन्त ही नहीं चुकाये जा सकते हैं और ऐसी स्थिति में एक संतति द्वारा अपने कर्जों का भार अन्य संतति पर डाल दिया जाता है। नगरपालिका के कुल कर्जे का लगभग १० प्रतिशत भाग वह होता है जो कि गैर-राजस्व-उत्पादक उद्देश्यों के लिए ली गई [illegible] है। [illegible] उल्लेखनीय है कि नगर निगमों [illegible] होती है। वे सामान्य [illegible] प्रकार के सार्वजनिक [illegible] आर्थिक संकट के समय व्यक्तिगत निगम यदि चाहें तो अपने दरवाजे बन्द करके बैठ सकते हैं किन्तु ऐसी स्थिति में नगर अपने दायित्व को नहीं भुला सकते। नगरपालिकाओं के कर्ज के सम्बन्ध में अधिक जनरुचि का एक कारण यह भी है कि नगर जनता के अत्यधिक निकट होते हैं। कर्जदारी के प्रशासन का संचालन करते समय नगर सरकार द्वारा जो भी कार्य किया जाता है वह जनता के

ध्यान को चुनौती देता है क्योंकि उसका सम्बन्ध स्कूलों, सार्वजनिक पुस्तकालयों, पुलिस तथा अग्निरक्षा आदि से होता है। नगरपालिका के नागरिक इस बात में पर्याप्त रुचि लेते हैं कि नगर सरकार क्या सेवाएं प्रदान कर रही है तथा इनको कितनी कुशलता के साथ प्रदान कर रही है? जनता की यह अभिरुचि नगर सरकार के व्यवहार पर नियन्त्रण का एक मुख्य साधन बन जाती है।

इससे सम्बन्धित तथ्यों को दर्शाने के लिये कई बार आंकड़ों का प्रयोग किया जाता है। नगर सरकार के चुने हुये अधिकारी समय-समय पर जनता के सामने आंकड़े रखते हैं और यह दिखाने का प्रयास करते हैं कि उनके नगर की प्रति व्यक्ति कर्जदारिता पड़ौसी नगर की अपेक्षा कम है। इस प्रकार के प्रयास वास्तविक कम होते हैं तथा इनका लक्ष्य जनता को गुमराह करना होता है। यह बताते समय कर्ज लेने के लक्ष्य को भुला दिया जाता है। यह हो सकता है कि दूसरे नगर द्वारा लिया गया कर्ज अधिक होते हुए भी अच्छे लक्ष्यों के लिये लिया गया हो। ऐसा होने पर वह आलोचना का पात्र क्योंकर हो सकता है। वैसे एक नगर की प्रति व्यक्ति कर्जदारिता को निश्चित करना कोई आसान काम नहीं है। तथ्य यह है कि कोई भी नगर जब कर्ज लेता है तो वह अपने निवासियों के सिरों की संख्या के आधार पर ऐसा नहीं करता। बॉन्ड्स जब बेचे जाते हैं तो वे इसकी कुल सम्पत्ति के मूल्य के आधार पर बेचे जाते हैं। सम्पत्ति के द्वारा कर्जों की जमानत प्रदान की जाती है। इस प्रकार कोई भी नगर केवल उतना ही कर्ज कर सकता है जितनी कि उसके पास सम्पत्ति है।

कर्ज पर सीमायें एवं नियंत्रण
(Limitations and Control over Debt)

प्रत्येक राज्य अपने नगर के वित्तीय स्थायित्व में रुचि लेता है तथा अपनी सीमा में आने वाले सभी स्थानीय निकायों का आर्थिक स्तर चाहता है। यदि एक राज्य के कुछ नगर भी आर्थिक दृष्टि से संकट में आ जायें तथा अपने कर्जों को न चुका पायें तो शीघ्र ही यह बात विदेशों तक में फैल जाती है। इसके परिणामस्वरूप अन्य स्थानीय इकाईयां तथा स्वयं राज्य बुद्धिपूर्ण ब्याज की दर से ऋण प्राप्त नहीं कर सकते। यह संदेह हो जायेगा कि राज्य की वित्तीय एकता का स्तर नीचा है। साथ ही कर्ज से सम्बन्धित इसके कानून और प्रशासन अधिक कुशल व प्रभावशाली नहीं हैं। इसका राज्य के अन्तर्गत ही व्यापार पर पड़ने वाले प्रभाव की भी अवहेलना नहीं की जा सकती। इसके अतिरिक्त करदाता एवं बॉन्ड खरीददार की रक्षा की इच्छा भी रहती है। इस प्रकार कर्जा करने और कर लेने की एक सीमा होती है। केवल उतना ही कर्ज या कर लिया जा सकता है कि वह व्यापार पर घातक प्रभाव न डाले तथा करदाता पर अतिशय भार न बढ़ जाये। धन व्यय करने वाले को भी कुछ सुरक्षा की आवश्यकता होती है।

इन सभी कारणों से ही राज्यों द्वारा अनेक विशेष या सामान्य कानून अपनाये जाते हैं ताकि वे स्थानीय सत्ताओं की उधार लेने की क्रियाओं पर प्रतिबन्ध लगा सकें। इस व्यवस्थापन में राज्यों ने बहुत कुछ एक दूसरे की

नकल की है तो भी उनके बीच एकरूपता का अभाव दिखाई देता है। इस व्यवस्थापन के दो रूप हैं। एक के द्वारा सामान्य सीमायें स्थापित की जाती हैं और दूसरे के द्वारा प्रशासकीय पर्यवेक्षण लागू किया जाता है। प्रतिबन्धों का सम्बन्ध उद्देश्य, मात्रा, शर्तों के भुगतान, प्रक्रिया एवं ऐसी ही सम्बद्ध समस्याओं से रहता है।

स्थानीय कर्ज पर नियंत्रण रखने का एक परम्परागत तरीका संवैधानिक या कानूनी प्रतिबन्ध स्थापित करना है। एक सामान्य नियम के अनुसार स्थानीय सत्तायें केवल उन्हीं उद्देश्यों के लिए धन उधार ले सकती हैं जिनको पहले ही व्यवस्थापिका द्वारा स्वीकार कर लिया गया है। यहां व्यवस्थापिका की शक्तियों की भी सीमा है। वह उन उद्देश्यों के लिए धन उधार लेने को नहीं कह सकती, जिनके लिए राज्य के संविधान द्वारा मना किया गया है। वह उन व्यक्तिगत उद्देश्यों के लिए भी कर्ज लेने को नहीं कह सकती जहां पर कि इसे करों के धन से चुकाया जाता है। अधिकांश राज्यों में ऐसे संवैधानिक प्रावधान हैं जो कि स्थानीय कर्ज की मात्रा को निश्चित करते हैं तथा अन्य में कुछ कानूनी बाधायें लगा दी गई हैं। नगर अपनी कर योग्य सम्पत्ति के मूल्य के किस प्रतिशत तक उधार ले सकता है इस सम्बन्ध, में एकरूपता नहीं पाई जाती। कर्ज लेने पर जो संवैधानिक प्रतिबन्ध लगाये जाते हैं वे एक प्रकार से स्थानीय सरकारों के लिए चेतावनी होती है किन्तु इनको प्रभावशाली बनाने के लिए बॉण्ड खरीदने वाले को जागरूक बना दिया जाता है। जो बॉण्ड कानूनी सीमाओं से बाहर प्रसारित किये जाते हैं वे गैर-कानूनी या अनुचित बन जाते हैं। यद्यपि इन सीमाओं का अतिक्रमण करने के भी तरीके हैं। भले इनकी आलोचना के रूप में चाहे कुछ भी कहा जाये किन्तु इनका प्रभाव होता है, इससे मना नहीं किया जा सकता। यदि अन्य बातों को छोड़ दिया जाये और हम केवल यही चाहें कि नगरपालिका की कर्जदारिता को कम किया जाये तो इस पर संविधान के द्वारा जो सीमायें लगाई जाती हैं उनका औचित्य स्पष्ट हो जाता है।

कर्ज लेने पर जो कानूनी सीमायें लगाई गई हैं वे तुलनात्मक रूप से इतनी सफल साबित नहीं हो सकीं। सम्भवतः इसका एक मुख्य कारण यह था कि ये कठोर नहीं थीं। व्यवस्थापिका को जो करने की शक्ति प्रदान की जाती है वह उस कार्य को न करने की भी शक्ति रखती है। जहां तक कर्ज पर लगाई जाने वाली सीमाओं का प्रश्न है, इन पर यह लगातार अनेक अपवादों की स्थापना करती रहती है। 'कर्ज' एक अत्यन्त व्यापक पद है किन्तु फिर भी जिसे हम सचमुच कर्ज कह सकते हैं उसकी मात्रा को मिला कर कभी भी यह निर्धारित नहीं किया गया कि नगर इसकी सीमाओं तक पहुंच चुका है अथवा नहीं। यह व्यवस्थापिका द्वारा ही तय किया जाता है कि नगर सरकार के कर्ज पर क्या सीमायें लगाई जायें। व्यवहार में यह देखा जाता है कि कर्ज से सम्बन्धित अनेक मदों को कर्ज की सीमाओं से बाहर रख दिया जाता है। इसका अर्थ यह हुआ कि इनको कर्ज का एक भाग नहीं माना जा सकता जिनको कि कानून की सीमाओं में रखा जाना जरूरी हो। इस प्रकार हम देखते हैं कि जहां नगर के कर्ज की सीमाओं को स्वयं संविधान

द्वारा परिभाषित नहीं किए जाते वहां व्यवस्थापिका को ऐसा करने की व्यापक शक्तियां सौंपी जाती हैं और व्यवस्थापिका पर इस या उस कर्ज को सीमा से बाहर रखने के लिए दबाव डाले जाते हैं तो यह प्रायः इनको मान लेती है।

उधार लेने की प्रक्रिया

[The Process of Borrowing]

प्रायः सभी नगरों को कर एकत्रित करने पर अन्य राजस्व प्राप्त करने के अतिरिक्त धन उधार लेने को भी मजबूर होना पड़ता है। इसका एक मुख्य कारण यह है कि जिस दिन करों को लिया जाता है तथा जिस दिन वित्त वर्ष प्रारम्भ होता है उनके बीच पर्याप्त अन्तर रहता है। वित्त वर्ष प्रायः जनवरी में ही प्रारम्भ हो जाता है जबकि करों को प्रायः मई और यहां तक कि सितम्बर तक के महीने में एकत्रित किया जाता है। ऐसी स्थिति में यह प्रश्न खड़ा होता है कि इस समय के बीच में नगर सरकार अपने कर्मचारियों को वेतन कहां से दे और कहां से वह अन्य बिलों का भुगतान करे क्योंकि वर्ष के प्रारम्भ के समय पास धन अधिक नहीं होता। जब तक उसे राजस्व प्राप्त नहीं होता तब तक नगर सरकार अपना काम चलाने के लिए उधार लेकर धन की व्यवस्था करती है। यदि इस प्रकार उधार लिया जाने वाला धन राजस्व के आते ही चुका दिया जाये तो कोई परेशानी नहीं रहती। उस समय इनकी आलोचना करने की भी समस्या नहीं उठती। किन्तु इन अस्थायी कर्जों का प्रयोग किसी अन्य उद्देश्य के लिए नहीं किया जाना चाहिए। इस सम्बन्ध में सजग नियन्त्रण नहीं रखा जाता इसीलिए यह कर्ज की मात्रा बढ़ती चली जाती है क्योंकि लिए जाने वाले कर्ज की मात्रा का प्रायः उतना ही नहीं रखा जाता जितनी राजस्व द्वारा प्राप्त होने वाली है।

कई बार स्थायी बॉन्ड की बिक्री के दम पर धन उधार ले लिया जाता है किन्तु यह व्यवहार इतना अधिक लोकप्रिय एवं प्रचलित नहीं है। इस प्रकार का अस्थायी कर्ज एक व्यवस्थित अर्थ व्यवस्था में महत्वपूर्ण स्थान रखता है। इसको प्रमुख सरचना एवं सुधार कार्यक्रमों की वित्तीय व्यवस्था करने के लिए लाभपूर्ण रूप से प्रयुक्त किया जा सकता है। जब कभी सुधार कार्य को ठेकेदारी व्यवस्था द्वारा किया जाता है तथा ज्यों-ज्यों कार्य होता जाये ठेकेदार भुगतान कर दिया जाय तो इससे नगर-सरकार को पर्याप्त लाभ होता है। इन कार्य के लिए धन की व्यवस्था अस्थायी कर्ज द्वारा की जाती है। जब सुधार कार्य समाप्त हो जाता है तथा ठेकेदार को अदायगी कर दी जाती है तो दीर्घकालीन वित्तीय व्यवस्था की आवश्यकता होती है। कई बार विभिन्न कर्जों के धन को एक ही बॉन्ड प्रसारित करके जमा करा दिया जाता है। अस्थायी रूप से जब कर्ज लिया जाता है तो यह सम्भव बनता है उस धन को बॉन्ड प्रसारित करने तक अपने पास रख सकें। इस प्रकार उधार लेकर के नगरपालिका अपनी आय का समायोजन कर लेती है। इससे इसे अपने खर्चों को चलाने में सहायता प्राप्त होती है और अनियमित रूप से आय होने के कारण भी कोई परेशानी नहीं होती। यह सुधार कार्य के लिए व्यय

कर सकती है और इसके लिए इसे दीर्घकालीन बॉण्ड प्रसारित करने की जरूरत नहीं होती।

सरकारी सुधार कार्यक्रमों की स्थायी रूप से अर्थव्यवस्था करके व्यय की नहीं अपितु व्यय की अनियमितता का प्रतिरोध किया जाता है। जब कभी नगरपालिका एक नया भवन बनाती है या जब कभी नगरपालिका एक नया भवन बनवाती है या जब भी जल वितरण व्यवस्था को पहले पहल लागू किया जाता है तो इसके लिए करों से प्राप्त धन द्वारा व्यवस्था करने का यदि प्रयास किया गया तो मुश्किल होगी; क्योंकि इसके लिये या तो स्थित करों की दर बढ़ानी पड़ेगी अथवा कुछ नये कर लगाने पड़ेंगे। किन्तु ये दोनों ही कार्य नहीं किये जा सकते क्योंकि इनसे लोगों के ऊपर भार बढ़ जायेगा और जो इस प्रकार की नीति को अपनायेंगे तथा लागू करेंगे, उनको इसका राजनैतिक परिणाम भुगतना होगा। एक स्वस्थ अर्थव्यवस्था एवं व्यावहारिक राजनीति दोनों का यह प्रयत्न रहता है कि कर व्यवस्था में निरन्तर किए गये परिवर्तनों को रोका जाये और करों की दर को अधिक गोलमोल न बनाया जाये। प्रतिवर्ष धारण किया जाने वाला कर्ज का धन एवं सावधानीपूर्वक किया गया नियोजन इन सम्भावनाओं को कम कर देता है।

जब सुधार के लिए निश्चित कार्यक्रम अपनाये जाते हैं तो व्यय में नियमितता आ जाती है। यदि सुधारों से सम्बन्धित कार्यक्रमों को आगे के लिये न टाला जा सके तो यह अनिवार्य हो जाता है कि उनकी अर्थव्यवस्था करने के लिए उधार लिया जाये। यदि नगरपालिका को कर्जों से पूरी तरह स्वतन्त्र रखना है तो इसके लिये कुछ विचारक यह सुझाव देते हैं कि चालू कर राजस्व में से सुधार कार्यों के लिए धन लेना चाहिए तथा जमा पूंजी में से खर्च नहीं करना चाहिये। यह 'कर लगाओ और उधार लो' (Tax and Borrow) नीति से भिन्न होती है और इसे 'सामर्थ्य के अनुसार भुगतान करो' (Pay-as you-go) नीति कहते हैं। जो लोग इस नीति का समर्थन करते हैं उनका यह तर्क है कि यह 'कर लगाओ और उधार लो' की नीति से सस्ती पड़ती है। इसके द्वारा अपव्यय को निरुत्साहित किया जाता है क्योंकि सुधार सम्बन्धी प्रत्येक कार्य का अर्थ होगा कि करों की दरों में वृद्धि कर दी जाये। इस नीति को अपनाकर बॉण्डस को प्रसारित करने में होने वाले खर्च को और लालफीताशाही को रोका जा सकता है। दूसरी ओर इस नीति के विरोधी विचारकों का यह कहना है कि इसके द्वारा कर की एक जैसी नीति को रोका जाता है इससे सुधार कार्यों में अवरोध पैदा होता है। प्रत्येक कर-दाता स्वाभाविक रूप से ऐसे प्रत्येक कार्य का विरोध करेगा जो कि सरकारी कोष पर तत्काल ही भार बन जाये; चाहे वह कार्य कितना ही उपयोगी क्यों न हो। 'कर लगाओ और उधार लो' की नीति एक प्रकार से बीच का रास्ता है जो कि सभी स्थायी सुधार कार्यों के लिये चालू राजस्व में से भुगतान करने और बॉण्ड प्रसारित करके भुगतान करने की दो अतियों के मध्य स्थित है। नगरों को यह ज्ञात रहता है कि उन्हें वार्षिक रूप से उत्पन्न होने वाले स्थायी कार्यों पर नियमित रूप से पर्याप्त धन लगाना होगा। करों की दर को केवल तभी समायोजित किया जाना चाहिए जबकि चालू कार्यों की

देखभाल करने का प्रश्न हो। असाधारण सुधारों की वित्तीय व्यवस्था बॉण्ड प्रसारित करके की जा सकती है। इस योजना में उतना भुगतान करो जितना तुम्हें लाभ हो और उतना भुगतान करो जितना तुम कर सको। इन दोनों ही नीतियों को मिला दिया जाता है। उचित वित्तीय प्रशासन नगर को यह अनुमति नहीं देता कि वह सुधार कार्यों के लिए इतना धन उधार ले जितना वह सहन नहीं कर सकता। उधार लिया हुआ धन परिस्थितियों को नहीं बदल सकता। नगरों को यदि वित्तीय संकट से बचना है तो उनको अपने स्रोतों की सीमाओं में रहकर चलना चाहिए।

जब कभी एक नगर धन उधार लेता है तो वह यह मानकर चलता है कि जब तक वह कर्जदार है तब तक ब्याज चुकाना होगा और एक दिन मूलधन भी। बॉण्ड बेचे जाएं इससे पहले कर्ज को नियन्त्रित करने वाली वित्तीय नीति को निर्धारित कर लेना चाहिए। यदि नगरपालिका को चयन की शक्ति सौंपी गई तो उसके द्वारा अपनाए जाने वाले बॉण्ड्स का प्रकार निर्धारित कर दिया जावेगा।

इस सम्बन्ध में कई बार यह प्रश्न किया जाता है कि नगर को कर्जा कब चुकाना चाहिये। इस प्रश्न का जवाब देना अत्यन्त कठिन है। वर्षों तक एक परम्परावादी उत्तर यह दिया जाता रहा कि बॉण्ड्स को इतने वर्षों के लिए प्रसारित करना चाहिए जब तक कि सुधार कार्यों की वित्तीय व्यवस्था की जाए अर्थात् जैसे ही सुधार कार्य मूल्य पकड़ने लगें, कर्ज को भी छोड़ देना चाहिए। यह सुझाव व्यावहारिक दृष्टि से कोई महत्व नहीं रखता क्योंकि नगर जोर-शोर के साथ इस नियम को अपनाने की बात कहते हैं, वे अमल में इसे अपनाते नहीं। इसके अतिरिक्त यह सुझाव कि ऋण और सुधार कार्यों में महत्वपूर्ण अनेक प्रश्नों का वह भी नहीं सुलझा पाता। अतः यह नियम कर्ज चुकाने की समस्या के लिए उपयोगी सिद्ध नहीं होता।

बक तथा अन्य (Buck and others) ने इस सम्बन्ध में जिस नियम का उल्लेख किया है वह कुछ अधिक मान्य जचता है। उनका कहना है कि सरकारी कर्जों को इतनी जल्दी चुकाना चाहिए जितना जल्दी कि अन्य दायित्वों को ध्यान में रखते हुए एक सरकार उसे चुका सके। ऐसा करते समय समाज की सम्पत्ति और सामान्य आर्थिक परिस्थितियों पर भी विचार किया जाना चाहिए तो भी किसी भी समाज में यह कार्य किस गति से किया जावेगा, इसका उत्तर कोई नहीं दे सकता। कर्ज के भुगतान की गति अनेक तत्वों पर निर्भर करती है। इसमें कर व्यवस्था की उत्पादकता, अन्य उद्देश्यों के लिए नगरपालिका की वित्तीय आवश्यकता, समाज की आर्थिक हालत, ब्याज की दर नगरपालिका की जमा-पूंजी और नगर सरकार के अन्य कर्ज शामिल हैं। जब नगर की कर व्यवस्था ढीली हो और अन्य आर्थिक परिस्थितियां खराब हों तो यह सुझाव दिया जाता है कि कर्ज को चुकाने के समय को आगे बढ़ा दिया जाए। जब एक नगर अपने सभी उप-लब्ध राजस्व को चालू व्यय के लिए प्रयुक्त कर रहा है और नए कर लगाने की कोई सम्भावना नहीं है तो वह कर चुकाने के अतिरिक्त धन कहां से लावेगा। दूसरी ओर यदि एक समाज निरन्तर सम्पन्न होता जा रहा है तो उसे यह परामर्श दिया जाता है कि वह कर्ज को यथा सम्भव जल्दी चुका दे।

नगरपालिका बॉण्ड्स की बिक्री
[The Sale of Municipal Bonds]

नगरपालिका द्वारा समय-समय पर बॉण्ड्स बेचे या प्रसारित किये जाते हैं। इन पर उचित नगरपालिका सत्ता के हस्ताक्षर होते हैं। ये नगरपालिका के कर्जे के प्रमाण हैं और नगर पर यह दायित्व डालते हैं कि वह नियमित ब्याज देता रहे और निश्चित समय के बाद मूलधन को वापस लौटा दे। मैक्कार्केले (Mac Corkele) के कथनानुसार नगरपालिका बॉण्ड एक वायदे के अतिरिक्त और कुछ नहीं है जो कि नगरपालिका द्वारा उसके विश्वास और साख के आधार पर एक निश्चित दिन धन को ब्याज सहित लौटाने के लिए किया जाता है।[1] एक नगर के बॉण्ड दो प्रकार के हो सकते हैं। प्रथम वे जो कि नगर के प्रत्यक्ष और सामान्य उत्तरदायित्व हैं और दूसरे, जिनके पीछे नगर की सम्पूर्ण साख और कर लगाने की शक्ति का समर्थन नहीं है बल्कि उन्हें किसी विशेष कर, सार्वजनिक उपयोगिता, सार्वजनिक गृह निर्माण कार्यक्रम या अन्य स्रोत से चुकाया जाता है। महत्व और मात्रा की दृष्टि से प्रथम प्रकार के बॉण्ड्स दूसरे प्रकार से थोड़े उच्च होते हैं। यह नगरपालिका बॉण्ड का एक मुख्य प्रकार है तथा प्रत्येक जगह संविदाकारी खरीददार को सर्वाधिक आकर्षित करता है। इसमें अधिक सुरक्षा रहती है इसीलिए इसका बाजार व्यापक होता है और दूसरे प्रकार के बॉण्ड की अपेक्षा इसे कम ब्याज पर बेचा जा सकता है। एक सामान्य नियम के अनुसार इस प्रकार के बॉण्ड विनिमय के साधन भी बन जाते हैं। इनको विभिन्न राज्यों के कानूनों द्वारा रक्षित किया जाता है। ये बिक्री द्वारा अन्य किसी प्रकार एक हाथ से दूसरे हाथ में जा सकते हैं। इनके खरीददार को पूरी सुरक्षा रहती है।

बॉण्ड को प्रसारित करने के आधार पर दो भागों में विभाजित किया जा सकता है। इसका प्रथम भाग कूपन के रूप में होता है और दूसरा पंजीकृत फार्म (Registered form) के रूप में। एक कूपन वाले बॉण्ड का भुगतान लाने वाले को किया जाता है तथा यह दूसरे व्यक्ति को देने पर ही स्थानान्तरित हो जाता है। इसलिए इस पर इसके स्वामी का नाम नहीं लिखा रहता। इस पर वार्षिक ब्याज बॉण्ड के साथ में लगे हुए कूपनों के साथ भेजने पर मिल जाता है। साधारणतः एक कूपन बॉण्ड का खरीददार यदि चाहे तो उचित सत्ताओं को प्रार्थनापत्र भेजकर उसे पंजीकृत बॉण्ड में बदल सकता है। दूसरी ओर पंजीकृत बॉण्ड का अभिलेख उसके स्वामी के नाम से नगर कोषाध्यक्ष की पुस्तक में रहता है। इसका ब्याज इसके स्वामी को बिना उसके कुछ भी किए चैक द्वारा वर्ष में दो बार भेज दिया जाता है। एक लिखित पत्र द्वारा इस प्रकार के बॉण्ड को एक स्वामी से दूसरे को स्थानान्तरित कर दिया जाता है और इसे कोषाध्यक्ष की किताबों में लिख

---

1. "A Municipal Bond is nothing more than a promise made by the Municipality on its faith and credit to pay a certain sum on a certain day with a stipulated rate of interest."
—*MacCorkele*, op. cit., P. 247

दिया जाता है। पञ्जीकृत बॉण्ड अधिक सुरक्षित रहते हैं। ये चोरी या अग्नि दुर्घटना आदि आकस्मिकताओं से नष्ट नहीं होते। यही कारण है कि [illegible] है जब कि कूपन [illegible] उन्हें बैंकों और [illegible]

जब एक नगर बाण्ड के आधार पर धन उधार लेने का निर्णय लेता है तो इसके सम्बन्ध में प्रथम कदम मेयर या नगर प्रबन्धक की सिफारिश पर नगर परिषद द्वारा उठाया जाता है। जब परिषद द्वारा कर्ज लेने की शक्ति प्रदान की जाती है तो उस पर दो-तिहाई बहुमत की स्वीकृति अनिवार्य समझी जाती है। इसमें सम्बन्धित मात्रा में उधार लेने का उद्देश्य, बाण्ड का मान, ब्याज की दर, वह स्थान जहां कि ब्याज मिलेगा तथा बाण्ड के परिपक्व होने पर उसको भुनाने से सम्बन्धित प्रावधान आदि बातें रहती हैं। जब कभी नगर चार्टर या राज्य के कानूनों द्वारा जनता के निषेधकारी मत की व्यवस्था की जाती है तो इस प्रकार के प्रश्नों को विशेष या आम चुनाव के समय मत-पत्र पर रखा जाता है। जब ये सभी आवश्यकताएं पूरी हो जाती हैं तो बाण्ड्स को बिक्री के लिए रखा जाता है। साधारण रूप से कानून द्वारा यह व्यवस्था की जाती है कि इसे कुछ समय तक विज्ञापित किया जाए और बाद में उच्च खरीददारों को सूचित किया जाए। यह खरीददारी प्रायः दलालों द्वारा की जाती है। सार्वजनिक रूप से बाण्ड्स की बिक्री कम की जाती है।

बाण्ड्स को अल्पकालीन और दीर्घकालीन उधार लेने का माध्यम माना जा सकता है। नगरपालिका द्वारा प्रसारित किए गए बाण्ड्स की न्यायोचितता एवं वैधानिकता एक तकनीकी कानूनी विषय है। इसमें न केवल नगरों की उधार लेने की शक्ति का प्रश्न उठता है वरन् उस प्रक्रिया का भी प्रश्न है जो कि इन बाण्ड्स को प्रसारित करने में अपनाई जानी चाहिए।

कर्जदारिता से सम्बन्धित मुख्य बातें
[The Main Consideration in Indebtedness]

नगरपालिका को कर्जदार बनने की शक्तियां स्वाभाविक रूप से प्राप्त नहीं होतीं। इस प्रकार की शक्ति एक नगर को उसके चार्टर द्वारा या राज्य के सामान्य कानूनों द्वारा प्रदान की जाती है। यह शक्ति नगर को प्रायः प्रदान की जाती है किन्तु इस पर हमेशा सीमाएं लगाई जाती हैं। ये सीमाएं तथा प्रतिबन्ध उधार लेने की प्रक्रिया पर ही नहीं वरन् लिए गए कर्ज की मात्रा पर भी लगाए जाते हैं। कर्ज लेने से सम्बन्धित सीमाएं उन लोगों की सहायता करती हैं जो कि नगरपालिका के वित्तीय कार्यों का नियन्त्रण रखते हैं और समाज को दीवालिया होने से बचाते हैं। नगरों द्वारा लिए जाने वाले कर्ज पर सीमाएं लगाना कठिन है जो कि प्रभावशाली होने के साथ-साथ लचकदार भी हों। कर्ज लेने की शक्ति पर यह सीमा लगाई जाती है कि नगर की कुल मूल्यांकित सम्पत्ति से अधिक कर न लिया जाए, यह व्यवहार में अधिक सन्तोषजनक सिद्ध नहीं होती क्योंकि एक नगर की उधार लेने की आवश्यकताएं उसके नागरिकों

साख का उपयोग करती है। अतीत एवं वर्तमान के अपराधों को देखते हुए यह आवश्यक प्रतीत होता है कि इनको सुधारने के लिए किसी स्थायी एवं सुनियोजित प्रयास की आवश्यकता है। समय-समय पर दिवालियेपन या दिवालियेपन जैसी स्थिति की देखभाल करते रहना चाहिये। कर्ज प्रशासन से सम्बन्धित अस्वस्थ नीतियां इन अपराधों के लिए उपजाऊ भूमि का काम देती हैं। इनको कम करने के लिए अनेक प्रकार के सुझाव दिये जाते हैं। एक सुझाव यह है कि जो नगर बॉण्ड्स का भुगतान करने में असमर्थ है, उनमें राज्य स्थानीय सरकार मण्डल के अधीन प्रशासकीय प्राप्तियों द्वारा वित्तीय व्यवस्था को दृढ़ बनाया जाये।

वर्तमान समय में केवल जमा कराने वाले करदाता, नागरिक, नगरपालिका के कर्मचारी एवं अधिकारी ही सुपरिभाषित कानूनी इलाज रखते हैं। इनको भी राज्य *प्रशासकीय अभिकरण के हस्तक्षेप द्वारा समानता की स्थापना* में संतुलन कर्त्ता माना जाना चाहिए। एक अन्य सुझाव यह है कि जो नगरपालिकायें भुगतान करने में असमर्थ हैं, उनके लिए सतोषजनक कर्ज समायोजन यन्त्र की स्थापना कर दी जाये और ऐसा करने हेतु राज्य एवं संघीय व्यवस्थापन में समन्वय स्थापित किया जाये। कर्ज सम्बन्धी समायोजन पर राज्य के व्यवस्थापन द्वारा प्रशासकीय पर्यवेक्षण रखा जाना चाहिए। एक अन्य इलाज यह भी है कि नगरपालिका की साख को वास्तविक सम्पत्ति की खरीद से अलग कर दिया जाये। कुल मिलाकर कर्ज सम्बन्धी प्रशासन के स्वस्थ सिद्धान्त एवं व्यवहार को विकसित एवं सचालित करने की एक महती आवश्यकता का अस्तित्व है। बाण्ड से सम्बन्धित सभी कानूनों को संहिताबद्ध किया जा सकता है, कर्ज प्रशासन की आचार संहिता तैयार की जा सकती है, कर्ज प्रशासकों के लिए स्कूल खोले जा सकते हैं। यदि कर्ज सम्बन्धी नीतियों की रचना में लगे लोगों को अधिक समय तक कार्यालय में कार्य करने के लिए छोड़ दिया गया तो एक लम्बे समय के लिए कर्ज सम्बन्धी नियोजन किया जा सकता है। जब पर्याप्त बजट सम्बन्धी नियंत्रण रखा जायेगा तो अल्पकालीन उधार लेने की परम्परा को बहुत कुछ समाप्त किया जा सकता है।

कर्ज पर लगाई गई सीमाओं का भी इस दृष्टि से पर्याप्त महत्त्व है किन्तु इनको प्रभावशाली केवल तभी बनाया जा सकता है जबकि इनको प्रादेशिक *बना दिया जाये। क्षेत्रीय एवं प्रशासनिक निकाय सगठित किये जायें* किन्तु इनको बजट की मदों पर निषेधाधिकार की शक्ति प्रदान न की जाय। इनके द्वारा प्रस्तावित पूँजीगत सुधारों, वित्तीय तरीकों तथा 'कर दो और उधार लो' वाली योजना को प्रभावी बनाने में सुझाव प्रदान किये जा सकते हैं।

यदि अपराधों की सूचना नियमित रूप से प्राप्त होती है तो धन लगाने वाली जनता स्वाभाविक रूप से असमानता का सामना करेगी। यह व्यापक असमानता निश्चित रूप से नगरपालिका की धन उधार लेने की नीति पर प्रभाव डालेगी। कुछ विचारकों के मतानुसार यदि नगरपालिका क्षेत्र से बाहर भी कुछ प्रतिरोधात्मक कदम उठाये गये तो वे भी अपराध की इस समस्या को सुलझाने में सहायता कर सकते हैं। भूमि के उपयोग का अच्छा नियोजन इस प्रकार के प्रयासों का एक उदाहरण है।

सरकार के साथ इसके सम्बन्धों पर कुछ विहंगम रूप से दृष्टिपात कर लिया जावे। नगर सरकारों एवं राष्ट्रीय सरकार के पारस्परिक सम्बन्धों का इतिहास अधिक पुराना नहीं है किन्तु फिर भी इसकी जड़ें बहुत पहले ही जमने लगी थी। सरकार के इन दोनों स्तरों पर प्राप्त सम्बन्ध प्रत्यक्ष रूप से इतना नहीं है जितना कि यह अप्रत्यक्ष रूप से है। संघीय विभागों एवं ब्यूरोज द्वारा अनेक सेवायें प्रदान की जाती हैं जो कि नगरों की दृष्टि से पर्याप्त महत्वपूर्ण होती है। सेन्सस के ब्यूरो द्वारा सांख्यिकी सूचना का संग्रह किया जाता है और सामान की जांच करने वाला मापदण्डों का ब्यूरो नगरों के लिए तकनीकी सूचना के स्रोत का कार्य करता है। संघीय वाणिज्य विभाग मॉडल जोनिंग कानूनों का प्रकाशन एवं उनकी सिफारिश करके राज्यों को इस बात के लिए प्रोत्साहित किया जाता है कि वे नगरपालिकाओं को व्यापक शक्तियां सौंपे ताकि वे अपनी सीमाओं मे इनके प्रयोग तथा क्षेत्रीय प्रतिबन्धों को लागू कर सकें। ये अनेक संघीय क्रियाओं के कुछ उदाहरण हैं जो कि बहुत पहले से ही नगरो के लिए अप्रत्यक्ष रूप से लाभकारी सिद्ध होते रहे हैं।

सन् १९३३ में न्यूडील की नीति प्रारम्भ होने के साथ-साथ इस कानूनी मान्यता को ठुकरा दिया गया कि नगरपालिका राज्य की सृष्टि है। इसके परिणामस्वरूप संघ सरकार एवं नगरों के बीच प्रत्यक्ष सम्बन्धों का विकास हुआ। संघीय सरकार ने नगरपालिकाओं की खातिर अनेक नये विभाग एवं सेवायें प्रारम्भ कीं। जनकार्य प्रशासन (Public Works Administration) की स्थापना राष्ट्रपति रूजवेल्ट के कार्यकाल में की गई थी। इसने अनेक स्थानीय दायित्वों को सम्पन्न करने में सहयोग दिया। कार्य प्रगति प्रशासन (Work Progress Administration) ने नगरों तथा संघीय सरकार के प्रत्यक्ष सम्बन्ध को और भी अधिक दृढ़ बना दिया। स्थानीय सरकार द्वारा छोटे-मोटे प्रोजेक्ट्स प्रारम्भ किये जाते और सामान का खर्चा उसे देना होता है, संघीय सरकार द्वारा मजदूरों की नियुक्ति की जाती है और वह कार्य के संचालन पर पर्यवेक्षण रखती है। सन् १९३३ के बाद संघ सरकार तथा नगरों के बीच जो सम्बन्ध स्थापित हुए वे प्रायः सभी राहत एवं बेरोजगारी के शीर्षक में नहीं आते यद्यपि इनमें से अधिकांश का सम्बन्ध इन कार्यों से था। आर्थिक मन्दी के परिणामस्वरूप ऐसा होना स्वाभाविक भी था। गन्दी बस्तियों के नगर-निवासियों को घरों में बसाने के लिए संघीय सहायता का प्रावधान सन् १९३७ से प्रारम्भ हुआ और यह युद्ध तथा शान्तिकाल में लगातार चलता रहा। युद्ध के पश्चात् संघीय सरकार ने शहरी सड़कों तथा हवाई अड्डों के विकास के लिए नगरों को सहायता प्रदान करने का कार्यक्रम अपनाया।

यद्यपि संघीय सरकार एवं नगर सरकारों के बीच १९३० के बाद से प्रत्यक्ष सम्बन्ध स्थापित हो गया किन्तु इसके फलस्वरूप नगरों पर नियन्त्रण के राज्यों के कानूनी अधिकार में कोई अन्तर नहीं आया और न ही इसके कारण राज्यों के प्रशासकीय नियन्त्रण की गति ही अवरुद्ध हुई। संघ सरकार एवं नगर सरकार के सम्बन्धों की प्रकृति कार्यात्मक थी अर्थात् दोनों के बीच विभिन्न कार्यों एवं प्रोजेक्टों में सहयोग चल रहा था। जनकार्य सहायता अनुदान द्वारा

स्थानीय निकायों को भवन निर्माण आदि क्षेत्र में जो संघीय अनुदान प्राप्त होता था उसके कारण राज्य के नियन्त्रण म किसी प्रकार की कमी नहीं आती थी। संघ सरकार की सिफारिश के बाद ही राज्य सरकारों ने राजस्व, बाण्ड कानून बनाये जिनके आधार पर कि नगरपालिकायें राष्ट्रव्यापी जन-कार्यक्रमों में भाग ले सकें।

संघीय एवं नगर सरकारों के बीच जो प्रत्यक्ष सम्बन्धों का विकास हुआ, उसकी प्रेरणा संघ सरकार की ओर से कम आई थी तथा नगरों की ओर से इसके लिए अधिक पहल एवं प्रयास किये गये। आर्थिक मंदी की संकटापन्न अवस्था मे नगरो ने सहायता एवं सहयोग की आशा से संघ सरकार की ओर यथासम्भव हाथ बढ़ाया। स्थानीय सरकार के कार्यों म होने वाला व्यय तथा उससे सम्बन्धित जनसंख्या की मात्रा दोनों ही राष्ट्रीय दृष्टि से पर्याप्त महत्व रखते हैं। ज्यो-ज्यो अमरीकी उद्योग, व्यापार एवं संस्कृति का विकास हुआ त्यों-त्यो स्थानीय सरकार और विशेष रूप मे राजधानी प्रदेशों को संघीय तथा राज्य सरकारों की सहायता एवं सहयोग की आवश्यकता हुई। सम्पूर्ण स्थिति को ध्यान म रखते हुए यह कहा जाता है कि विकास के एक स्तर पर नगरो को केवल राज्यों तक की सीमाओं को तोड़कर केन्द्र के साथ प्रत्यक्ष सम्बन्ध स्थापित करना अपरिहार्य ही था।

संघीय सरकार की नगर सरकार मे रुचि बढ़ाने का कार्य परिस्थितियों वश राज्य सरकारो को भी करना पड़ा। औद्योगिक संकट आने पर नगरों ने राज्यो से अधिक से अधिक सहायता मांगी। उनको जो होम रूल तथा सामान्य सम्पत्ति पर कर लगाने की शक्ति सौंपी गई थी वही पर्याप्त नही समझी गई। वित्तीय सहायता, नये कर लगाने की शक्ति तथा विशेष कार्यों मे राज्य की सहायता आदि के रूप में सकारात्मक सहयोग की माग की गई। राज्यो की व्यवस्थापिकाओं में देहाती क्षेत्रों का प्रभाव अधिक रहता था, इसलिए इस प्रकार की सकारात्मक नीतियो को राज्य कम अपनाता था और जहा भी अपनाता था वहा वह अत्यन्त देरी के बाद ऐसा करता था। ऐसी स्थिति म नगरों के पास सिवाय यह देखने के कोई विकल्प ही नहीं रहता कि संघीय सरकार क्या कर सकती है और वह क्या करेगी। इस सम्बन्ध मे राज्य भी दोषी नहीं कहे जा सकते क्योंकि उनकी राजस्व व्यवस्था एवं उधार लेने की सीमित शक्ति उन्हें यह अनुमति नही देती थी कि वे नगरो की इन व्यापक मागो को स्वीकार कर सकें।

सन् १६२६ से १६३३ तक आर्थिक मन्दी तथा उसका प्रभाव जब व्यापक और गहरा हुआ तो नगरों में स्थित व्यक्तिगत दानशालायें, नगरपालिका का कल्याण विभाग एवं नगर और राज्य मिलकर भी राहत के भार को सहन करने में असमर्थता का अनुभव करने लगे जो कि प्रतिमाह बढ़ती ही जा रही थी। यह समस्या राष्ट्रीय कल्याण की दृष्टि से अत्यन्त घातक एवं प्रभावशील थी। अतः राष्ट्रीय सरकार द्वारा इसे अवहेलनापूर्ण दृष्टि से नहीं [illegible]

[illegible]

में अनेक स्थानीय अन्तर वर्तमान थे।

राष्ट्रपति रूजवेल्ट द्वारा जो नीतियां अपनाई गई उनसे किसानों को राहत प्राप्त होने के साथ-साथ नगरों को भी पर्याप्त सहयोग मिला। राष्ट्रपति को यह अनुभव हो चुका था कि स्थित स्थानीय–राज्य सम्बन्धों की व्यवस्था में नगरों का जीवन असंतोषपूर्ण है। यही कारण था कि उन्होंने संघीय सम्बन्धों को अधिक बढ़ाने पर जोर दिया। यह कहा जाता है कि संघीय सहायता वे हो चाहे वह ऋण के रूप में हो अथवा अनुदान के रूप में, संघीय–नगर सम्बन्धों तथा संघ-राज्य-स्थानीय अन्तर्सरकारी कार्यक्रमों में केन्द्रीयभूत कार्य सम्पन्न किया। संघीय धन की सहायता से स्थानीय कार्यों को सहारा मिला तथा वे अपेक्षाकृत अधिक शक्तिशाली हो गए। नगरों ने नयी सेवायें प्रदान करना प्रारम्भ किया। उनके कार्यों की मात्रा एवं व्यापकता बढ़ गई। इन सब परिवर्तनों के साथ–साथ यह स्वाभाविक था कि संघीय मापदण्डों का प्रभाव बढ़ता और संघ सरकार के प्रशासकीय पर्यवेक्षण का विकास होता। एक ओर तो जनगृह निर्माण आदि विषयों में संघ सरकार के नगर सरकार के साथ प्रत्यक्ष सम्बन्धों ने उसे प्रभावित किया और दूसरी ओर सड़क निर्माण आदि संघ-राज्य-स्थानीय कार्यक्रमों ने भी अपना असर दिखाया। संघीय सहायता के द्वारा अमरीकी संघीय व्यवस्था में लोचशीलता का परिचय दिया गया है।

इस प्रकार कुल मिलाकर यह कहा जा सकता है कि नगरों की सरकार व्यवस्था एवं उनकी वित्तीय व्यवस्था पूरे राष्ट्र के महत्व के विषय हैं इनके सामाजिक महत्व को मापा नहीं जा सकता। सन् १९५० की सेन्सस यह बताती है कि साठ प्रतिशत से भी अधिक अमरीकी जनता शहरी प्रदेशों में निवास करती थी। नगर राष्ट्र के व्यापार, उद्योग वित्त एवं संचार के केन्द्र हैं। नगरों में ही राष्ट्रीय सरकार की व्यापारिक एवं प्रशासकीय सेवाओं के मुख्य कार्यालय होते हैं। इसके अतिरिक्त नगर शिक्षा, विज्ञान, धर्म, राजनीति, व्यवसाय आदि के भी केन्द्र होते हैं। राष्ट्रीय सरकार बहुत समय तक कृषि सम्बन्धी समस्याओं के समाधान एवं देहाती क्षेत्रों के विकास में ही अधिक रुचि लेती रही थी। कृषि के क्षेत्र में उसने कई एक महत्वपूर्ण कदम उठाये। किन्तु नगरों के कल्याण की दृष्टि से राष्ट्रीय सरकार द्वारा जो कुछ भी किया गया उसमें तथा कृषि कार्यों में एकता का अभाव था किन्तु फिर भी इसके महत्वपूर्ण एवं व्यापक होने में किसी प्रकार का संदेह व्यक्त नहीं किया जा सकता।

राष्ट्रीय एवं स्थानीय सरकार का संवैधानिक सम्बन्ध
(Constitutional Relationship of National and Local Govt.)

संयुक्त राज्य अमरीका के संविधान द्वारा यदि नगर सरकारों एवं राष्ट्रीय सरकारों के बीच सम्बन्ध के बारे में व्यापक रूप से कुछ कहा गया होता तो ये सम्बन्ध बहुत समय पहले ही बन गए होते। किन्तु तथ्य यह है कि आज से एक शताब्दी पूर्व तक भी राष्ट्रीय सरकार तथा नगरों की सरकारों के बीच आज जैसा व्यापक एवं सक्रिय सहयोग यदि संविधान के विपरीत नहीं तो संविधान के बाहर अवश्य था। संविधान के निर्माताओं ने तथा राज्य की कन्वेन्शन्स के सदस्यों ने शहरी कार्यों का अभिलेख रखने के बारे में कुछ भी नहीं कहा। संविधान के लिखित अभिलेख में नगरों या स्थानीय सर-

कार का कहीं भी उल्लेख नहीं पाया है। संविधान के निर्माताओं का यह अभिप्राय था कि व राज्यों को अपने क्षेत्र म आने वाली स्थानीय सरकारों की रचना एव नियन्त्रण के मामलों म पूर्णत स्वतन्त्र बना दें। ग्रेट ब्रिटेन तथा फ्रांस म कि दशा म यह उचित समझा गया है कि वहाँ स्थानीय सरकार के कार्यों को केन्द्रीय संसद द्वारा विनियमित किया जा जाये। किन्तु संयुक्त राज्य अमरीका म यह शक्ति एव उत्तरदायित्व राज्यों के हाथों म छोड दिया गया है। अब बहुत थोड़े लोग ही शक्ति विभाजन की इस प्रक्रिया के सम्बन्ध में प्रश्न करते है किन्तु यह सच है कि इस प्रबन्ध के द्वारा बड़े नगरों को पर्याप्त हानि उठानी पड़ी।

संयुक्त राज्य अमरीका का लिखित संविधान व्यवहार में वह नहीं है जो कि वह एक दिखता है। यह अपने अभिप्राय को स्पष्ट करने में समय-समय परिस्थितियों से प्रभावित होता रहा है। जब सरकार वास्तविक रूप म व्यवहार करती है तो संविधान का विकास होता है। संयुक्त राज्य अमरीका की राष्ट्रीय सरकार र नगरों के बीच जो सम्पर्क और सम्बन्ध बढ़ तथा बने, उनको संविध निर्माता पहले से ही देखने में असमर्थ थे। इसके परिणाम स्वरूप उन सम्बन्धों का भी विकास हुआ जिनको विकसित करने में संविधान निर्माण का कोई रुचि नहीं थी। वर्तमान समय में जो परिवर्तन आए हैं उनके लाने में कांग्रेस राष्ट्रपति विभाग न्यायालय राज्य की व्यवस्थापिकाए गवर्नर तथा स्वयं नगरों न विभिन्न प्रकार से अपना योगदान दिया है। संघीय न्यायालय संवैधानिक दृष्टि से नगरों एव स्थानीय सरकार की अन्य इकाइयों के साथ बहुत कम अन्तर करते हैं। इसलिए संवैधानिक कानून तथा परम्पराए जैसे व्यवहार म आई, व सभी स्थानीय सरकारों पर लागू हो गई।

संविधान में शक्तियों का जो विभाजन किया गया है वह राष्ट्रीय सरकार एव राज्यों के बीच का विभाजन है। संविधान मे सरकारी शक्तियों के व्यवहार पर जो प्रतिबन्ध लगाए गए हैं वे सभी राष्ट्रीय सरकार, राज्य सरकार और एक सीमा तक व्यक्तियों के विरुद्ध हैं। किन्तु स्थानीय इकाईयों का संविधान म कहीं भी उल्लेख नहीं आया है। यह सच नहीं माना जा सकता कि स्थानीय सरकारों एवं नगरों को उनके कार्यों की दृष्टि से संविधान द्वारा प्रतिबन्धित किया गया है। ऐसे सैकड़ों ही मामले व्यक्तिगत रूप से तथा निगमों की ओर से न्यायालयों में प्रस्तुत किए गए जिनमें कि स्थानीय एवं नगर सरकारों के ऊपर यह दोष लगाया गया कि उनको कर लगाने की शक्ति या नियमन की शक्ति के कारण उनके कार्यों में जो हस्तक्षेप किया गया है वह असंवैधानिक है। कुछ एक मामलों में स्थानीय अधिकारियों ने राज्य या स्थानीय सरकार के विरुद्ध न्यायालय मे अपील की, साथ ही नगरों ने भी राज्य के उन कार्यों के विरुद्ध अपील की जो कि उनके अधिकारों का हनन करते थे। इस प्रकार के विवादों मे न्यायालय द्वारा स्थानीय सरकारों के स्तर शक्तियों एवं कर्तव्यों आदि पर निर्णय लिए गए। वर्तमान समय मे लम्बे व्यवहार और परम्पराओं के बाद कुछ एक सिद्धान्त बन गए हैं जिन्होंने न्यायालयों को ऐसे मामलों पर निर्णय देते समय निर्देशित किया है।

प्रत्येक स्थानीय सरकार को उस राज्य द्वारा बनाया जाता है जिसकी सीमाओं में वह स्थित है। इसके अतिरिक्त वह राज्य के एजेन्ट के रूप में कार्य करती है ताकि स्थानीय रूप से राज्य सरकार के उद्देश्यों की प्राप्ति कर सके। जब तक राज्य के कानूनों द्वारा इनकी रचना न की जाए, उस समय तक राज्य के ये एजेन्ट नहीं रहेंगे। इनको पूर्ण रूप से एजेन्ट के रूप में ही बनाया जाता है। इसलिए जब कभी एक स्थानीय सरकार न्यायालय में उपस्थित होती है तो वह ऐसा एक राज्य के अभिकरण के रूप में करती है। जब स्थानीय इकाइयों का अपने आप में पृथक् कोई अस्तित्व ही नहीं है और वे राज्य के केवल एजेन्ट मात्र हैं तो यह स्वाभाविक है कि संविधान द्वारा स्वयं राज्यों पर जो प्रतिबन्ध लगाए गए हैं वे ही प्रतिबन्ध स्थानीय सरकार पर भी लागू होंगे। कहने का अर्थ यह है कि कोई भी राज्य अप्रत्यक्ष रूप से अर्थात् स्थानीय सरकार के माध्यम से वह कार्य नहीं कर सकता जिसे संविधान ने उसे प्रत्यक्ष रूप से करने को मना किया है। यदि न्यायालयों द्वारा यह प्रावधान न रखा गया होता तो आज तक राज्य सरकारों ने स्थानीय सरकारों की रचना करके अनेक ऐसे कार्यों का दायित्व अपने ऊपर ले लिया होता जो कि गैर संवैधानिक हैं। संक्षेप में यह कहा जा सकता है कि संविधान द्वारा राज्यों पर लगाए गए सभी महत्वपूर्ण प्रतिबन्ध, नगरों एवं अन्य स्थानीय सरकारों पर भी लागू होते हैं। इस प्रावधान के अन्तर्गत नगरपालिकाओं के कार्यों के बड़े क्षेत्र पर राष्ट्रीय सरकार का नियन्त्रण रहता है। नगरपालिका के कार्यों में इन सिद्धान्तों का व्यवहार अत्यन्त व्यापक है, विभिन्न रूपी है तथा बहुरूपक है। स्थानीय सरकारों पर इस दृष्टि से जो प्रतिबन्ध लगाए गए हैं उनका अध्ययन निम्न प्रकार किया जा सकता है—

(१) नगरपालिकाओं द्वारा धन उधार लेने के लिए, सेवीवर्ग की सेवाएं प्राप्त करने के लिए और भूमि, साधन तथा अन्य चीजें प्राप्त करने के लिए अनेक ठेके किए जाते हैं। यहां तक कि सार्वजनिक गलियों में उपयोगी सेवाओं का संचालन करने वाली कम्पनियों का मताधिकार भी इन ठेकों का ही एक रूप है। संविधान के अनुच्छेद १ सेक्शन १० द्वारा किसी भी राज्य को ठेकों के दायित्वों से मुक्त करने से सम्बन्धित कानून पास करने के लिए मना किया गया है। यह उपबन्ध इसी प्रकार से नगरपालिकाओं पर भी लागू होता है जैसे कि राज्यों पर। यही कारण है कि धन उधार लेने के लिए तथा अन्य कार्यों के लिए स्थानीय सरकार द्वारा जो ठेके किए जाते हैं उनको बदलना उसकी शक्ति के बाहर की बात है। यदि एक पक्ष किसी प्रकार का परिवर्तन करने के पक्ष में नहीं है तो दूसरे पक्ष को चाहे कितना भी लाभ हो रहा हो अथवा यह सौदा चाहे नगर को कितना भी नुकसानदायक सिद्ध हो रहा हो, किन्तु वह इसमें परिवर्तन नहीं कर सकती।

(२) सर्वोच्च न्यायालय के एक निर्णय के अनुसार राज्यों को मना किया गया है कि वे राष्ट्रीय सरकार के प्रसाधनों पर कर न लगाएं। वे ऐसा तभी कर सकते हैं जबकि कांग्रेस ने ऐसा करने की स्वीकृति प्रदान कर दी हो। इस प्रकार पोस्ट आफिस, राष्ट्रीय सरकार कार्यालय के भवन, अस्त्रागार तथा राष्ट्रीय सरकार की अन्य अनेक शहरी सुविधाएं न केवल राज्य

करों को अपने हाथ में ले सकती है, वह करों को अपने मापदण्डों के अनुकूल बना सकती है तथा ऐसा करते समय वह नगरों के विनियमों को जरा भी सम्मान प्रदान न करेगी, नगरों को उद्योग के स्थान का चयन करने में इसके द्वारा जो आज्ञाएं प्रदान की जाती हैं उनके परिणामस्वरूप राष्ट्रीय सरकार नगरों में यातायात को बदलने तथा श्रम की योजना को क्रियान्वित करने में दखल कर सकती है। राष्ट्रीय सरकार अपने शस्त्रागारों, फैक्ट्रियों एवं सैनिक चौकियों की सुविधा के लिए स्वयं विनियमन कर सकती है। इन विनियमों के अन्तर्गत स्थानीय नागरिकों के व्यवहार को नियन्त्रित, निर्देशित एवं पर्यवेक्षित किया जा सकता है। राष्ट्रीय सरकार, नगर सरकार की नियमित पुलिस के साथ-साथ सैनिक सेवीवर्ग के आचरण को विनियमित करने का कार्य भी सम्पन्न करती है तथा स्वयं की सैनिक पुलिस स्थापित कर सकती है। जहाँ-जहाँ राष्ट्रीय सरकार के सैनिक फैले हुए हैं, उन क्षेत्रों के निवासी नागरिकों के लिए करफ्यू, ब्लैक आउट आदि से सम्बन्धित नियम भी इसी के द्वारा बनाये जाते हैं। वैसे इस प्रकार की शक्तियों का प्रयोग करते समय सैनिक अधिकारियों द्वारा नगर तथा राज्य के अधिकारियों के साथ विचार-विमर्श कर लिया जाता है किन्तु फिर भी यह जरूरी नहीं है कि वे स्थानीय इच्छाओं एवं विनियमों को मान्यता प्रदान करें तथा अपने व्यवहार को इसके अनुकूल मोड़ने का कार्य करें।

सेना सम्बन्धी शक्तियों के अतिरिक्त राष्ट्रीय सरकार को दूसरी शक्ति वाणिज्य के क्षेत्र में प्राप्त होती है। इसका प्रयोग करते हुए वह धाराओं के प्रवाह को गहरा करती है बाधा की स्थापना करती है, कुछ भूमियों पर जल का प्रसार करती है, कुछ में धारायें प्रसारित करती है तथा अन्य को जल के आगमन से वंचित रखती है, यह झरनों एवं जलमार्गों को सशक्त बनाती है, यह पुलों के मध्यों तथा नौ-संचालन योग्य जल पर नगरों जैसी सरकारी संस्थाओं एवं व्यक्तिगत निगमों द्वारा नियमन स्थापित करती है, रेलमार्गों एवं यातायात की अन्य सुविधाओं को विनियमित करती है। यह हवाई अड्डों, हवाई मार्गों तथा हवाई जहाजों के संचालन को नियमित करती है। व्यापार एवं वाणिज्य से सम्बन्धित और भी अनेक कार्य राष्ट्रीय सरकार द्वारा किये जाते हैं और इन सभी कार्यों द्वारा कुछ एवं सीमाएं निर्धारित कर दी जाती हैं जिनके आधीन नगर सरकारों को कार्य करना होता है। नगरों का कोई भी कार्य संघीय नीतियों एवं सिद्धान्तों के अनुकूल ही होना चाहिए प्रतिकूल नहीं।

तीसरे, राष्ट्रीय सरकार को डाक, मुद्रा एवं करारोपण के क्षेत्र में व्यापक शक्तियां प्राप्त होती हैं। इन क्षेत्रों में राष्ट्रीय सरकार जो विनियमन करती है, कार्य करती है, तथा सेवाएं प्रदान करती है वे स्थानीय शक्तियों एवं कार्यों पर सीमाएं लगाते हैं। डाक सम्बन्धी शक्तियों का प्रयोग करते हुए राष्ट्रीय सरकार किसी भी भूमि अथवा भवन को ले सकती है चाहे उस पर नगर सरकार का ही स्वामित्व क्यों न हो। ऐसा करते समय उसे स्थानीय सरकार की स्वीकृति की आवश्यकता नहीं होती। जब राष्ट्रीय सरकार डाक बॉक्सों, डाक-यान आदि के सम्बन्ध में नियम बनाती है तो उसे स्थानीय

अध्यादेशों को मान्यता प्रदान करने की आवश्यकता नहीं होती। मुद्रा एवं बैंकों के नियमन से संबंधित शक्तियों के द्वारा राष्ट्रीय सरकार द्वारा ब्याज की दरों, जमा की सुरक्षा आदि विषयों पर नियन्त्रण रखा जाता है। राष्ट्रीय कर लगाने की शक्तियों को नगरपालिका के उद्यमों पर कर लगाने के लिए प्रयुक्त किया जा सकता है किन्तु दूसरी ओर नगरों द्वारा राष्ट्रीय सरकार की किसी भी सुविधा पर कर नहीं लगाया जा सकता।

चौथे, राष्ट्रीय सरकार को दिवालियेपन की स्थिति में जो शक्तियाँ सौंपी गई हैं, उनके परिणामस्वरूप राष्ट्रीय-राज्य-नगर संबंधों के बारे में कई एक रोचक बातें सामने आती हैं। कांग्रेस द्वारा दिवालियेपन से सम्बंधित किये गए व्यवस्थापन का संबंध बहुत समय तक उन व्यक्तियों एवं व्यक्तिगत निगमों से रहा जो कि दिवालिया हो चुके थे अथवा होने को थे। दिवालियेपन का अर्थ था कि वे अपने कार्य को न चुका सकें। सन् १९३० के आर्थिक संकट के परिणामस्वरूप अनेक नगरों एवं स्थानीय सरकारों की कर राजस्व की स्थिति नाजुक बन गई। इसके कारण वे अपने कर्ज के मूलधन को चुकाने में असमर्थता का अनुभव करने लगे, यहाँ तक कि वे अपने बाण्ड्स के पूरे ब्याज को चुकाने में भी अक्षम रहे। राज्य वित्तीय एवं कानूनी दृष्टि से पर्याप्त राहत प्रदान करने में असमर्थ थे। जिस बाण्ड पर नगर सरकार कर्ज लेती है वह एक प्रकार का समझौता होता है तथा कोई भी राज्य सरकार बिना बाण्ड के स्वामी की स्वीकृति से उस बाण्ड की मात्रा में या ब्याज की दर में कमी करके उसके दायित्वों को घटाने की शक्ति नहीं रखती। कांग्रेस द्वारा दिवालियेपन की स्थिति को बनाये रखने के लिए उत्तरदायी कारणों के निवारण हेतु अनेक प्रयास समय-समय पर किये जाते रहे हैं।

राष्ट्रीय सरकार की समस्त शक्तियों पर विचार करने के बाद एन्डरसन तथा वाइडनर के शब्दों में यह कहा जा सकता है कि संक्षेप में राष्ट्रीय सरकार की सभी शक्तियों में व्यावहारिक रूप से वे साधन निहित हैं जो कि उसे अपने सभी उद्देश्यों के लिए प्रत्यक्ष रूप में स्थानीय सरकार तक पहुँचने में सहायता करते हैं।[1]

नगरों को दी गई राष्ट्रीय सहायता एवं सेवायें

(National Aid and Services given to the Cities)

सन् १९३३ में आर्थिक संकट का सामना करने हेतु जो विभिन्न कदम उठाये गये उनके परिणामस्वरूप अमरीकी प्रशासन में अनेक नवीनताओं का जन्म हुआ। इसी वर्ष एक संघीय राहतकालीन प्रशासन की स्थापना की गई जिसके द्वारा राहत कार्यों में राज्यों के प्रयासों की सहायता के लिए

---

1. "In short, the national government has in practically all its powers the means of reaching local governments directly for all its purposes."
—*Anderson and Weldner, op. cit.*, P. 111

प्रभ्यादेशों को मान्यता प्रदान करने की आवश्यकता नहीं होती। मुद्रा एवं बैंकिंग नियमन से सम्बन्धित शक्तियों के द्वारा राष्ट्रीय सरकार द्वारा ब्याज की दरों, जमा, की सुरक्षा आदि विषयों पर नियन्त्रण रखा जाता है। राष्ट्रीय कर लगाने की शक्तियों को नगरपालिका के उद्यमों पर कर लगाने के लिए प्रयुक्त किया जा सकता है किन्तु दूसरी ओर नगरों द्वारा राष्ट्रीय सरकार की किसी भी सुविधा पर कर नहीं लगाया जा सकता।

अन्त, राष्ट्रीय सरकार को दिवालियेपन की स्थिति में जो शक्तियां सौंपी गई हैं, उनके परिणामस्वरूप राष्ट्रीय-राज्य-नगर सम्बन्ध के बारे में कई एक रोचक बातें सामने आती हैं। कांग्रेस द्वारा दिवालियपन से सम्बन्धित नियम का व्यवस्थापन का सम्बन्ध बहुत समय तक उन व्यक्तियों एवं व्यक्तिगत

[illegible]

राजस्व की स्थिति नाजुक बन गई। इसके कारण वे अपने कर्ज के मूलधन को चुकाने में असमर्थता का अनुभव करने लगे, यहां तक कि वे अपने बॉण्ड्स के पूरे ब्याज को चुकाने में भी अक्षम रहे। राज्य वित्तीय एवं कानूनी दृष्टि से यद्यपि राहत प्रदान करने में असमर्थ थे। जिस बाण्ड पर नगर सरकार कर्ज लेती है वह एक प्रकार का समझौता होता है तथा कोई भी राज्य सरकार बिना बाण्ड के स्वामी की स्वीकृति से उस बाण्ड की मात्रा में या ब्याज की दर में कमी करके उसके दायित्वों को घटाने की शक्ति नहीं रखती। कांग्रेस द्वारा दिवालियापन की स्थिति को बनाये रखने के लिए उत्तरदायी कारणों के निवारण हेतु अनेक प्रयास समय-समय पर किये जाते रहे हैं।

राष्ट्रीय सरकार की समस्त शक्तियों पर विचार करने के बाद एण्डरसन तथा वाइडनर के शब्दों में यह कहा जा सकता है कि संक्षेप में राष्ट्रीय सरकार की सभी शक्तियों में व्यावहारिक रूप से वे साधन निहित हैं जो कि उसे अपने सभी लक्ष्यों के लिए प्रत्यक्ष रूप से स्थानीय सरकार तक पहुंचने में सहायता करते हैं।[1]

नगरों को दी गई राष्ट्रीय सहायता एवं सेवायें
(National Aid and Services given to the Cities)

सन् १९३३ में आर्थिक संकट का सामना करने हेतु जो विभिन्न कदम उठाये गये उनके परिणामस्वरूप अमरीकी प्रशासन में अनेक नवीनताओं का जन्म हुआ। इसी वर्ष एक संघीय राहतकलीन प्रशासन की स्थापना की गई जिसके द्वारा राहत कार्यों में राज्यों के प्रयासों की सहायता के लिए

1. "In short, the national government has in practically all its powers the means of reaching local governments directly for all its purposes."

—*Anderson and Weldner, op. cit.*, P. 111

संघीय कोष को संलग्न किया जा सके। इस प्रशासन के द्वारा पर्याप्त सहायता प्रदान की गई। जिन राज्यों में पहले से ही राहत कार्य प्रारम्भ किये जा चुके थे उनको इस प्रशासन के साथ समायोजित करने का प्रयास किया गया। इस संघीय अभिकरण ने जिस सिद्धान्त के आधार पर कार्य किया, वह यह था कि राहत एवं राहत कार्य को राज्यों एवं स्थानीय इकाइयों द्वारा नियन्त्रित किया जाना चाहिए, किन्तु इनको संघ द्वारा व्यापक रूप से सहायता प्रदान की जाये एवं कुछ प्रशासकीय नियन्त्रण रखा जाये। जिन राज्यों में पहले से संकटकालीन राहत कार्यों को संचालित करने के लिए संगठन नहीं थे, उनमें उचित संगठनों की रचना के लिए दबाव डाला गया।

यह संघीय प्रशासन एक ऐसा अभिकरण था जो कि राज्यों को अनुदान देता था और उनके माध्यम से स्थानीय राहत कार्यों को प्रोत्साहन प्रदान करता था। स्थानीय प्रशासक ऐसे लोगों के साथ प्रत्यक्ष सम्बन्ध रखते थे जो कि या तो राहत प्रदान कर रहे हैं अथवा राहत की प्रतीक्षा में हैं। इस प्रशासन के अधीन राहत एवं कार्य राहत का दिन प्रतिदिन का वास्तविक प्रशासन व्यक्तिगत समाजों को सौंप दिया गया। प्रशासन द्वारा व्यापक नीतियां अपनाई गई ताकि कम से कम स्तर को बनाया जा सके तथा धन को उचित रूप से खर्च किया जा सके। इस प्रकार की नीतियों को राज्य की राहत सत्ताओं के द्वारा स्थानीय सरकार के प्रशासकों तक पहुंचाया गया।

अपनी शक्तियों का प्रयोग करते समय राष्ट्रीय सरकार द्वारा जो सर्वोच्चता की भावना दिखाई गई, उसके द्वारा न तो राज्यों के मन में और न ही उसकी स्थानीय इकाइयों के मन में ही विरोध के भाव उत्पन्न हुए हैं। अतः इस दृष्टि से कोई समस्या उठने का प्रश्न ही नहीं था। दूसरी ओर राष्ट्रीय सरकार का अस्तित्व ही इसलिए है कि वह राष्ट्रव्यापी हितों को प्रोत्साहित कर सके, विशेष रूप से उन विषयों में जिसके पृथक्–पृथक् राज्य अथवा स्थानीय इकाइयां अपर्याप्त हैं तथा प्रभावहीन हैं। सम्पूर्ण देश की सुरक्षा एवं विकास की दृष्टि से यह जरूरी बन जाता है कि राष्ट्रीय सरकार को स्वतन्त्रता प्रदान की जाये तथा बिना रुकावट के सभी संकटकालों में कार्य करने दिया जाये। साथ ही उसे राष्ट्रीय हित के प्रोत्साहन में आगे बढ़ने दिया जाए। इन सब कार्यों को करते समय यदि आवश्यकता समझी जाये तो राष्ट्रीय सरकार राज्य एवं नगरपालिका की नीतियों की अवहेलना भी कर सकती है। इसी रूप में राष्ट्रीय सरकार स्वतन्त्रतापूर्वक स्थानीय सरकारों को सहायता प्रदान करती है, उनके साथ सहयोग करती है तथा उनको सशक्त बनाती है ताकि वे सम्पूर्ण जनता की आवश्यकताओं को अधिक अच्छी प्रकार से पूरा कर सकें। सच तो यह है सरकार का स्तर राष्ट्रीय, राज्य एवं स्थानीय–कुछ भी क्यों न हो, उसका दीर्घगामी लक्ष्य तो एक ही होता है और वह यह कि प्रभावित जनता का कल्याण करना। इस लक्ष्य के लिए उनके बीच जितना अधिक सहयोग रहता है उतना ही उपयुक्त माना जाता है।

संघीय सरकार को यह शक्ति प्रदान की जाती है कि वह सामान्य कल्याण के लिए धन एकत्रित कर सके और धन को खर्च कर सके। यह

शक्ति नगर सरकार के सम्बन्धो मे अत्यन्त महत्व रखती है। यह शक्ति सघ को प्रदान की जाये अथवा नहीं दी जाये—इस बात पर बहुत दिनो तक वाद-विवाद होते रहे किन्तु आज यह सामान्य रूप से मान लिया गया है कि कांग्रेस सामान्य कल्याण के उद्देश्यो के लिए अपने ऐसे विषयो की सूची से बाहर भी धन एकत्रित कर सकती है जिन पर कि उसे व्यवस्थापन करने का अधिकार नहीं है।

गृह निर्माण कार्य—सघ सरकार द्वारा जिन विभिन्न क्षेत्रो मे सहायता एव सहयोग प्रदान किया गया उनमें व्यक्तिगत एव सरकारी गृह निर्माण योजनाओ का सचालन एक है। इस क्षेत्र मे सघ द्वारा जो धन खर्च किया गया उसने नगरो को व्यापक रूप मे प्रभावित किया। गृह निर्माण कार्यों मे सघीय सहायता की आवश्यकता एव उपयोग का प्रमाण इसी बात से मिल जाता है कि चार्ल्स ए० बीयर्ड (Charles A Beard) ने सन् १६१७ में ही यह कह दिया कि नगरपालिका क्षेत्र में बेरोजगारी, अधिक भीड़-भाड़ तथा रहन-सहन का स्तर आदि कुछ ऐसी समस्याएं हैं जिनको सुलझाना नगरपालिकाओ के बस का रोग नही है। इस प्रकार की समस्याएं राज्य, सघ एव स्थानीय सरकारो के सहयोगपूर्ण प्रयासों की माग करती है। यह बात उस समय भी सही थी और आज भी सही है कि गन्दी बस्तियो की समस्या को सुलझाने मे नगर सरकार सफल नहीं हो सकेगी। दूसरी ओर यह भी सच था कि इस समस्या की ओर से आख भी नहीं फेरी जा सकती थी। अमरीकी प्रशासन बहुत पहले ही इस तथ्य को समझ चुके थे कि स्थानीय सरकार द्वारा पुलिस अग्नि रक्षा स्वास्थ्य, कल्याण एव अन्य जो भी सेवायें प्रदान की जाती हैं, उनके अधिकाश भाग की खपत इन गन्दी बस्तियों में ही हो जाती है किन्तु इनसे कुल मिला कर के जितना कर राजस्व एकत्रित किया जाता है वह बहुत थोडा रहता है। अनेक गन्दी बस्तियों का अध्ययन करने के बाद यह प्रमाणित हो गया है कि उन पर किया जाने वाला सरकारी व्यय उनसे प्राप्त होने वाले राजस्व की तुलना मे कई गुना अधिक होता है। यदि इन दोनो को समानान्तर बनाना है अथवा आय को व्यय से अधिक करना है तो यह जरूरी बन जाता है कि गृह निर्माण पर जोर दिया जाये जो कि केवल नगरपालिका के प्रयासो का विषय नहीं है।

नगरों का विस्तार होने पर गृह निर्माण की समस्या ने एक मोड़ लिया किन्तु अब यह और भी अधिक गम्भीर बन गई। अधिकाश जनसख्या शहर के निकटस्थ उन आचलिक प्रदेशो मे जाने लगी जहाँ पर कि निवास का अच्छा प्रबन्ध था और राजधानी प्रदेश के केन्द्रीय नगरो को जहा पर कि पुराने और परम्परागत ढग से बने मकान के साथ ही रास्ते एव गलिया भी अपनी प्राचीनता को अपने सीने से लगाये हुए थे। इन सभी की स्थिति में सुधार करना परम आवश्यक था।

सन् १६३७ के सयुक्त राज्य अमरीका के गृह निर्माण अधिनियम ने एक नये प्रकार के प्रत्यक्ष सघ एव नगरो के सम्बन्ध की स्थापना की। इस अधिनियम द्वारा एक गृह निर्माण सत्ता (Housing Authority) कायम की गई। इस सत्ता की शक्तिया एक प्रशासक के हाथो मे सौंपी गईं, जिसे

राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त किया जाता था। इस सत्ता को यह शक्ति प्राप्त थी कि वह कम कीमत वाले मकानों की रचना का कार्यक्रम चलाने के लिए आवश्यक धन प्राप्त करने हेतु स्थानीय गृह निर्माण अभिकरणों से उधार ले सके। इस सत्ता का प्रमुख उद्देश्य राज्य एवं स्थानीय सत्ताओं को वित्तीय रूप से सहायता करना था ताकि वे कम आय वाले परिवारों को सुरक्षित एवं सफाई पूर्ण निवास स्थान प्रदान कर सकें। वार्षिक रूप से इस सत्ता द्वारा जो योगदान किया जाता था उसका लक्ष्य भी यही था कि मकानों के किराये को इतना कम किया जा सके कि कम आय वाले लोग उसे प्रदान कर सकें।

प्रत्येक क्षेत्र में एक स्थानीय गृह निर्माण सत्ता होती है जो कि एक क्षेत्र में सरकारी गृहों की आवश्यकता का निश्चय करती है। इसके निर्णय पर स्थानीय सरकार की स्वीकृति प्राप्त करनी होती है। स्थानीय गृह सत्ता एवं नगरपालिका के बीच पारस्परिक समझौता हो जाता है और वह यह कि नगरपालिका द्वारा सेवायें प्रदान की जायेंगी और इसके बदले में स्थानीय गृह सत्ता द्वारा वार्षिक रूप से अपने करों के निश्चित प्रतिशत का भुगतान किया जायेगा। संघीय सरकारी गृह प्रशासन एवं स्थानीय गृह सत्ता के बीच समझौता हो जाता है जिसके अनुसार वार्षिक रूप से संघीय योगदान किया जायेगा किन्तु यह योगदान सम्बन्धी समझौता चालीस वर्ष से अधिक के लिए नहीं किया जा सकता। कम आय वाले लोग जो किराया देते हैं उनमें तथा उनके गृहों सम्बन्धी सेवाओं के संचालन के खर्चे में प्रायः अन्तर रहता है और यह अन्तर संघीय सहायता द्वारा पूरा किया जाता है। इस सहायता को संघ द्वारा स्थानीय इकाइयों के लिए प्रत्यक्ष रूप में दिया जाता है, राज्य इनके बीच में नहीं आते। संघीय सरकार ने शहरी पुनर्विकास के कार्यक्रमों में भी पर्याप्त योगदान किया है। सन् १९५४ में गृह निर्माण सम्बन्धी व्यवस्थापन किया गया। इसके अनुसार संघीय सहायता की एक आवश्यकता यह मानी गई कि उसके द्वारा संचालन योग्य कार्यक्रम को अपनाया जाये।

संघ सरकार द्वारा गृह निर्माण के क्षेत्र में जो भी कार्य किये जाते हैं, वैसे इनका संविधान में कहीं भी उल्लेख नहीं है। किन्तु राष्ट्र को युद्ध सम्बन्धी जो शक्तियां प्रदान की गई हैं उनके आधीन यदि वह अपने सैनिकों को निवास स्थान प्रदान करता है तो उसकी क्षमता के सम्बन्ध में प्रश्न नहीं किया जा सकता। सरकार के नागरिक कर्मचारियों को भी जहां आवश्यक समझा जाता है वहां घर प्रदान किये जाते हैं। जहां तक सामान्य जनता का प्रश्न है उसके लिए निवास का प्रबन्ध करना भी राष्ट्रीय सरकार का दायित्व माना जाता है। प्रथम विश्व युद्ध के समय ऐसी जगह युद्ध सम्बन्धी कारखाने स्थापित किये गये जहां कि कोई कार्यकर्त्ता ही नहीं थे। सरकार को ऐसे स्थानों पर भी गृहों की व्यवस्था करनी पड़ी यद्यपि प्रायः उनकी तात्कालिक नियुक्तिकर्त्ता व्यक्तिगत कम्पनियां ही होती थी। प्रथम विश्व युद्ध ने यह आवश्यक बना दिया कि सरकार सार्वजनिक संरचना पर ध्यान दे तथा आर्थिक मन्दी ने बेरोजगारों को काम दिलाने की व्यवस्था करने की मांग की। संघीय सरकार के वाणिज्य विभाग ने कांग्रेस की सत्ता का सहारा लेकर शैक्षणिक कार्य पर पर्याप्त जोर दिया ताकि अच्छे नगर नियोजन, गृह निर्माण एवं अन्य रचना कार्य को संचालित किया जा सके।

नागरिक सुरक्षा कार्य—संयुक्त राज्य अमरीका ने द्वितीय विश्व युद्ध में भाग लिया। इससे पूर्व ही नागरिक सुरक्षा के लिए एक संघीय कार्यालय की स्थापना की गई। इसका राज्य एवं स्थानीय सुरक्षा परिषदों के साथ परामर्शदात्री सम्बन्ध था। नगर सुरक्षा को संघीय, राज्य एवं नगरों के सहयोग का एक अन्य प्रतीक मान सकते हैं। नागरिक सुरक्षा प्रशासन के लाखों कीम ा में स्थानीय स्वय सेवकों ने भाग लिया। द्वितीय विश्व युद्ध समाप्त हो जाने के बाद भी नागरिक सुरक्षा की समस्या बनी रही क्योंकि अणु शक्ति का विकास हो जाने के कारण समस्त आक्रमण की स्थिति में नागरिक सुरक्षा का दायित्व संघीय सरकार पर आकर ही पड़ता था। सन् 1950 में काग्रेस ने नागरिक सुरक्षा अधिनियम पास किया। यह संघीय अभिकरण एक राष्ट्रीय कार्यक्रम के विकास एवं नेतृत्व के लिए उत्तरदायी है। इस व्यवस्थापन के आधीन राज्य सरकारों एवं स्थानीय इकाइयों को नागरिक सुरक्षा के लिए मुख्य रूप से उत्तरदायी बनाया गया। नागरिक सुरक्षा के लिए संगठन, स्वय सेवक, प्रशासन तथा स्थित नगरपालिका मैकोनरी का उपयोग आदि को तैयार करना नगरों का कार्य है। यह कार्य विशेष रूप से उन नगरों को सौंपा जाता है जो कि आक्रमण के केन्द्र बन सकते हैं। नागरिक सुरक्षा के लिए संचालन सम्बन्धी आज्ञाएं राज्य स्तर पर प्रारम्भ होती हैं और शीघ्र ही नगरपालिका पुलिस तथा अग्नि सेवाएं और उनके प्रशिक्षित सहायकों पर आश्रित हो जाती हैं। अनेक स्थानीय सत्ताएं यह तर्क देती हैं कि संघीय सरकार को इस क्षेत्र में मुख्य उत्तरदायित्व सम्भालना चाहिए और अधिक वित्तीय सहायता करनी चाहिए। सन् 1955 में राष्ट्रपति की अन्तर्सरकारी सम्बन्धों के बारे में परामर्श देने वाले आयोग ने यह सिफारिश की कि कांग्रेस द्वारा नागरिक सुरक्षा को संघ सरकार का मुख्य उत्तरदायित्व बनाना चाहिए और राज्यों तथा स्थानीय इकाइयों को सहायक का कार्य सौंपना चाहिए। आयोग ने सुझाया कि राज्य स्तर पर नागरिक सुरक्षा के प्रशासन, नियोजन एवं प्रशिक्षण में होने वाले खर्च के लिए सरकार को अधिक सहायता देनी चाहिए। संकट के केन्द्रों एवं संघ सरकार के बीच प्रत्यक्ष सम्बन्धों की स्थापना का सुझाव दिया गया।

जन कार्य एवं उपयोगिताएं—न्यू डील की नीति अपनाने के बाद एक अन्य महत्वपूर्ण कार्य नगरपालिकाओं की सरचना को तथा अन्य जन कार्यों को प्रोत्साहन देना था। इसके लिए संघीय सहायता अनुदान दिया गया तथा संघ द्वारा कर्ज प्रदान किए गए। नगरपालिकाएं राष्ट्रपति द्वारा निर्धारित शर्तों पर श्रम तथा सामान के खर्चे का तीस प्रतिशत तक संघीय अनुदान के रूप में ले सकते थे और 70 प्रतिशत तक कर्ज के रूप में ले सकते थे। संघीय जनकार्य प्रशासन (Public Works Administratoin) को जन कार्यों का प्रशासक बनाया गया। बाद में इस नीति में कुछ सुधार किए गए और संघीय सरकार द्वारा एक कार्य के कुल खर्चे का 45 प्रतिशत तक सहायता अनुदान के रूप में दिया जाने लगा। जन कार्य प्रशासन के कार्यक्रमों ने संघ और नगरों के बीच प्रत्यक्ष सम्बन्ध स्थापित किए। नगरपालिका के जन-कार्य सम्बन्धी प्रोजैक्टों को इस प्रशासन के सम्मुख प्रस्तुत किया जाता था और इसके तथा नगरों के बीच प्रत्यक्ष रूप से समझौते किए जाते थे। इस सम्बन्ध

में अन्तर्सरकारी सम्बन्धों के प्रत्येक पहलू में राज्यों को बीच में से निकाल लिया गया। धीरे-धीरे जन कार्य प्रशासन को अनुदान एवं कर्ज के लिए अधिक धन उपलब्ध करवाया गया। जन कार्य प्रशासन योजना का एक सर्वाधिक महत्वपूर्ण प्रभाव यह हुआ कि स्थानीय सरकारों की शक्तियां व्यापक बन गईं। युद्ध से पीड़ित समुदायों में जन कार्यों एवं उपयोगिताओं की आवश्यकता का विकास हुआ। संघ द्वारा नगरपालिकाओं को हवाई-अड्डे, सड़क आदि के विकास के लिए समय-समय पर सहायता देने का कार्यक्रम रखा गया।

कुछ महत्वपूर्ण प्रश्न

[Some Important Issues]

संयुक्त राज्य अमरीका के नगरों का आकार एक जैसा नहीं है, वे अलग-अलग आकार दायित्वों वाले हैं। ऐसी स्थिति में उनकी समस्याएं भी एक जैसी नहीं हैं। राष्ट्रीय सरकार एवं नगरों के बीच सम्बन्धों के प्रश्न पर कई एक महत्वपूर्ण बातें सामने आती हैं। ये समस्याएं इस प्रकार की हैं कि इनको प्रेस द्वारा अधिक प्रकाशित नहीं किया जा सकता और न ही जानकार लोग ही इसे चेतना में लाना चाहते हैं; किन्तु जो लोग सरकार के कार्य में सक्रिय रहते हैं वे इन प्रश्नों को जानते हैं। इन विभिन्न प्रश्नों को मुख्यतः निम्न प्रकार जाना जा सकता है—

प्रथम महत्वपूर्ण प्रश्न यह है कि राष्ट्रीय सरकार को स्थानीय सरकारों और विशेष रूप से बड़े नगरों के साथ कितना प्रत्यक्ष सम्बन्ध रखना चाहिए और उसे राज्यों के माध्यम से कितना सम्बन्ध रखना चाहिए? यह संवैधानिक शक्तियों का सवाल नहीं है बल्कि सरकारी नीतियों का प्रश्न है। संवैधानिक दृष्टि से शक्तियां राष्ट्रीय एवं राज्य सरकारों को सौंपी गई हैं। इस सम्बन्ध में यह बात ध्यान में रखने योग्य है कि वर्तमान समय में वे अधिक शक्तिशाली एवं प्रभावशील हो गए हैं। सर्वोच्च न्यायालय ने नगरों पर से अनेक रुकावटों को हटा दिया है। राज्य के व्यवस्थापन को प्रतिबन्धित करने वाले अनेक संवैधानिक प्रावधानों का अधिक व्यापक रूप से प्रयोग नहीं किया जा सकता। राज्यों को राजस्व के नए स्रोत भी प्राप्त हो गए हैं। उनकी आय का साधन केवल उनके अपने ही कर नहीं है बल्कि राष्ट्रीय सरकार द्वारा भी उनको सहायता अनुदान प्रदान किया जाता है। इस प्रकार नई शक्तियों से सुसज्जित और अधिक वित्तीय शक्तियों से सम्पन्न राज्य सरकारें जनता के लिए अधिक से अधिक सेवाएं प्रदान कर रही हैं। उनकी लोकप्रियता एवं शक्ति अधिक हो गई है। इनमें से अधिकांश ने अपनी कार्यकुशलता को भी बढ़ा लिया है। ये समस्त विकास आवश्यक थे; यदि हम राज्यों को राष्ट्र की सेवा का अवसर प्रदान करना चाहते हों। राज्यों की शक्ति बढ़ने पर उनमें केन्द्र के प्रति ईर्ष्या के भाव जागृत हुए। अनेक राज्य के नेताओं ने समय-समय पर राष्ट्रीय सरकार के बढ़ते हुए कार्यों, नौकरशाही एवं केन्द्रीयकरण का विरोध किया।

यह तर्क दिया जाता है कि स्थानीय स्वायत्त सरकार की सुरक्षा करनी चाहिए। किन्तु प्रश्न यह है कि यह रक्षा कहां, किस स्तर पर और सरकार

की किस इकाई म को जाये । इस प्रश्न के उत्तर के रूप में केवल राज्य को प्रस्तुत नहीं किया जा सकता । सच्ची स्वायत्त सरकार छोटे बड़े, मध्यस्थ किसी भी प्रकार के समाज का विषय हो सकता है । यह प्राय छोटे स्थानों पर प्रारम्भ होती है जहाँ कि लोग एक दूसरे को जानते हैं और वे कंधे से कंधा मिला कर आगे बढ़ते हैं । उसके बाद यह बड़े स्थानों तक व्यापक हो जाता है जहाँ कि इस बनाये रखना कठिन अवश्य होता है किन्तु उपयोगी भी होता है । राज्यों को ही नहीं बल्कि नगरों गाँवों और कस्बों को भी स्वायत्तता की आवश्यकता होती है । आर्थिक मंदी के समय जबकि तुरन्त कार्य किया जाना जरूरी बन गया था राज्य सरकारों ने अपनी स्थानीय सरकारों को व्यापक शक्तियाँ प्रदान कीं ताकि वे राष्ट्रीय सरकार से धन का अधिक अनुदान प्राप्त कर सकें और उसे खर्च कर सकें । उस समय राज्यों को इस बात में कोई रुचि नहीं थी कि वे स्थानीय सरकार के इन राजस्वों के प्रशासन का पर्यवेक्षण करें जो कि उनको प्रत्यक्ष रूप से संघ द्वारा मिले हैं । बाद में यह प्रवृत्ति बदल गई ।

जब सन् १९४६ में संघीय हवाई-अड्डा अधिनियम पास किया गया तो हवा कुछ और ही थी । इस समय अनेक नगर राष्ट्रीय सरकार द्वारा स्थापित स्तर के अनुसार ही हवाई अड्डों की रचना कर चुके थे । इनको इनका विशेष व्यवस्था करने के मार्ग में कठिनाई आ रही थी अतः उन्होंने सोचा कि राष्ट्रीय सरकार इस नये कानून के आधीन उनको प्रत्यक्ष रूप से सहायता प्रदान करेगी । राज्यों का प्रतिनिधित्व करने वाले नेताओं ने इसका विरोध किया । उनका तर्क था कि स्थानीय हवाई अड्डों को जो भी सहायता दी जाय वह राज्यों के माध्यम से प्रदान की जाये और उसे राज्यों की योजना के अनुसार ही खर्च किया जाये । अधिकांश राज्यों के पास इस प्रकार की कोई योजना ही नहीं थी तथा उन्होंने हवाई-अड्डों पर कोई धन खर्च नहीं किया । असल में वे इसमें केवल तभी रुचि लेना चाहते थे जबकि उनको राष्ट्रीय सहायता का आश्वासन प्राप्त हो जाता । जो विधेयक पारित किया गया वह इस दृष्टि से एक समझौता मात्र था । यदि कोई राज्य चाहे तो उसकी स्थानीय इकाइयाँ संघीय सहायता लेते तथा खर्च करते समय राज्य अभिकरण को माध्यम बना सकती थीं । कई एक राज्यों ने इस सम्बन्ध में कानून भी पास कर लिया ।

इस सम्बन्ध में बड़े नगरों के सामने कुछ परेशानियाँ उपस्थित हो जाती हैं क्योंकि यह स्पष्ट नहीं है कि भविष्य में केन्द्रीय सरकार द्वारा दी जाने वाली क्या समस्त सहायता के सम्बन्ध में यही नीति अपनाई जायेगी । साथ ही यह भी एक प्रश्न है कि जब राज्य एक कार्य में कोई रुचि नहीं ले रहा है उसकी कोई योजना नहीं है या उस कार्य को सम्पन्न करने के लिए उसके पास प्रशासकीय अभिकरण नहीं है तो क्या फिर भी उसे मध्यस्थ बनाया जायगा ? कई एक कार्य महत्वहीन भी होते हैं इन कार्यों को सम्पन्न करने हेतु अतिरिक्त राज्य अभिकरणों की स्थापना करना एक बुद्धिपूर्ण कार्य दिखाई नहीं देता । एक अन्य समस्या यह है कि जब हमने राज्य को नगर तथा संघीय सरकार के सम्बन्धों का मध्यस्थ बना दिया तो क्या हम

उन्हें यह शक्ति देने को भी तैयार हैं कि वह यदि किसी भी एक सरकार के प्रति अविश्वास रखता हो तो उसके अनुसार ही व्यवहार करें ? कोई नहीं कह सकता कि नयी नीति को अपनाने पर राज्य सरकारों को क्या लाभ प्राप्त हो सकता है। जब संघीय सरकार द्वारा न्यायोचित उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए स्थानीय सरकारों को अनुदान दिया जा रहा है तो इसमें अविश्वास करने की क्या बात आ जाती है। क्यों नहीं हम नगरों को उन्हीं के उत्तरदायित्व पर इस कोष का प्रसार करने एवं प्रयुक्त करने की अनुमति प्रदान कर देते।

(२) इस सम्बन्ध में एक अन्य प्रश्न यह उठता है कि संघ सरकार जिन नगर सरकारों के साथ प्रत्यक्ष अथवा अप्रत्यक्ष रूप में सम्बन्ध रखे, वे क्या मान्य ही होनी चाहिए अथवा कोई भी ? यह भी एक ऐसा प्रश्न है जिसमें कि राज्य रुचि लेते हैं। यदि संघीय सरकार प्रत्येक नगर सरकार के साथ अपने सम्बन्ध स्थापित कर ले तो बहुत कम समय में ही स्थित नगरपालिकायें तथा अन्य स्थानीय इकाईयां शक्ति एवं सम्मान प्राप्त कर लेंगी क्योंकि अब उनके पास अधिक महत्वपूर्ण कार्य आ जायेंगे तथा राष्ट्रीय सरकार के साथ उनके अधिक फलदायक सम्बन्ध स्थापित हो जायेंगे। साथ ही इस संघ के लिए स्थानीय सरकार की व्यवस्था को आज की अपेक्षा अधिक जटिल भी नहीं बनाना पड़ेगा। किन्तु आज तक के व्यवहार को देखने पर प्रतीत होता है कि राज्य सरकार ने कुछ और ही उत्तर दिया था। सरकारी गृह निर्माण के उद्देश्य के लिए इसने एक पृथक स्थानीय गृह निर्माण सत्ता की रचना का समर्थन किया तथा इसे नगरपालिका सत्ता से यथा सम्भव स्वतंत्र रखने का प्रयास किया गया। इसी प्रकार इसने देहाती क्षेत्रों में पृथक भूमि संरक्षण जिलों एवं देहाती विद्युतीकरण सत्ताओं की स्थापना करके काउन्टीज तथा अन्य स्थानीय इकाईयों की अवहेलना की। दूसरी ओर कल्याण, राहत, जन स्वास्थ्य एवं शैक्षणिक कार्य आदि में इसने सरकार की वर्तमान इकाईयों को इसके एजेन्ट के रूप में माना तथा उनके सेवीवर्ग के चयन, प्रशासन एवं लेखा आदि में स्तर सुधारने की ओर जोर दिया। एन्डरसन तथा वाइडनर के कथनानुसार सामान्य रूप से यह एक बुद्धिपूर्ण नीति दिखाई देती है कि स्थानीय सरकार की व्यवस्था को क्षेत्रों, जिलों एवं सत्ताओं के अतिरिक्त स्तर बना कर जटिल न किया जाये।[1]

(३) इस सम्बन्ध में एक तीसरा प्रश्न यह है कि क्या राष्ट्रीय सरकार को बड़े नगरों की वर्तमान वित्तीय दीन अवस्था को मान्यता प्रदान करनी चाहिए तथा राष्ट्रव्यापी स्तर पर कुछ करना चाहिए ताकि वर्तमान स्थिति को सुधारा जा सके। अनेक पर्यवेक्षकों को युद्धोत्तर प्रगति देखकर यह भ्रम हो गया है कि स्थानीय सरकार के वित्त के सम्बन्ध में सब कुछ ठीक ही चल रहा है किन्तु यह बात तथ्यपूर्ण नहीं है। अनेक नगरों की स्थिति ऐसी है

---

1. "In general it would seem to be wise not to complicate any further the system of Local Government by the creation of additional layers of areas, districts, and authorities."
—*Anderson and Weidner*, op. cit., P. 120.

कि वे अपनी आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए उपयुक्त धन नहीं रखते। राज्यों द्वारा भी उनकी जो सहायता की जा सकती है उसकी एक सीमा है। इस सीमा से बाहर आने पर हो सकता है कि उनको स्वयं को संकट-ग्रस्त होना पड़ जावे।

संयुक्त राज्य अमरीका में अन्य दूसरे देशों के उदाहरणों को देखकर यह सुझाव दिया जाता है कि शहरी स्थानीय वित्तीय आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए राष्ट्रीय सरकार को सामने आना चाहिए। समय समय पर यह प्रस्ताव भी किये जाते रहे हैं कि नगरों को अधिक राष्ट्रीय अनुदान दिया जावे ताकि वे गन्दी बस्तियों को साफ करने के लिए भूमि प्राप्तकर सकें तथा शहरी विकास कर सकें। राष्ट्रीय सरकार एवं स्थानीय सरकार के बीच करों की भी हिस्सेदारी होनी चाहिए। यह कुछ ऐसे पहलू हैं जिन पर कोई भी निर्णय लेते समय राज्यों से अवश्य ही विचार-विमर्श किया जाना चाहिए क्योंकि राष्ट्रीय, राज्य एवं स्थानीय स्तर का सरकारी वित्त एक एकीकृत समस्या है।

स्थानीय इकाइयाँ राष्ट्रीय सरकार से बहुत कुछ आशायें कर सकती हैं। वे संघ सरकार के अनेक अभिकरणों से तकनीकी परामर्श एवं सहयोग प्राप्त करते हैं। जैसे वाणिज्य विभाग का मापदण्डों का राष्ट्रीय ब्यूरो चीजों के गुणों का मापदण्ड विकसित करता है और इसकी सेवायें आसानी से नगरों को उपलब्ध कराई जा सकती हैं। इसके परिणामस्वरूप नगरपालिका के अन्य अभिकरणों को पर्याप्त लाभ होता है। संयुक्त राज्य की जन-स्वास्थ्य सेवा द्वारा स्थापित मॉडल दुग्ध अध्यादेश को सैकड़ों ही नगरों द्वारा अपना लिया गया है। जिन नगरों के पास पुलिसविभाग से सम्बन्धित पर्याप्त प्रयोगशालायें नहीं हैं, वे प्रमाणों को विश्लेषण हेतु जांच के संघीय ब्यूरो के सम्मुख प्रस्तुत कर सकती हैं। वाशिंगटन द्वारा उंगलियों की छाप का जो संग्रह किया गया है वह राज्य एवं स्थानीय उपयोग के लिए सदैव ही उपस्थित रहता है। स्थानीय पुलिस भी इस संग्रह में अपना योगदान करती है। भोजन तथा दवाई प्रशासन के स्टाफ के विशेषज्ञों के सम्मुख स्थानीय जन-स्वास्थ्य अधिकारियों द्वारा विश्लेषण के लिए खाद्य सामग्री को प्रस्तुत किया जा सकता है।

संघीय सरकार द्वारा जो प्रतिवेदन तैयार किये जाते हैं वे भी स्थानीय सरकार के लिए पर्याप्त महत्वपूर्ण रहते हैं। उदाहरण के लिए सेन्सस के ब्यूरो के प्रकाशन नगरपालिका की वित्तीय सांख्यिकी पर विचार करते हैं। संघीय जांच ब्यूरो द्वारा नगरपालिका सरकारों के सहयोग से एक रूप अप-

[illegible]

किया जाता है वह नगरपालिका के सार्वजनिक कार्य विभाग के लिए उपयोगी रहता है। इस प्रकार संघीय सरकार के विभिन्न अभिकरण अपने-अपने क्षेत्रों में नगरपालिकाओं की सेवा करते हैं। नगरपालिका के विभिन्न प्रकार के

कर्मचारियों को प्रशिक्षित करने में भी संघीय सहयोग उपलब्ध रहता है। स्थानीय स्वास्थ्य अधिकारियों को क्षेत्रों में तथा क्षेत्रीय विश्वविद्यालय केन्द्रों में प्रशिक्षित करने के लिए जन स्वास्थ्य सेवायें प्रदान करती हैं। जांच के संघीय [illegible] जिनमें वह राज्य एवं स्थानीय [illegible] क्रियान्वित करने वाले अधि- [illegible] -कार के सहयोगपूर्ण कार्यक्रमों का पर्याप्त महत्व होता है। इनमें न केवल स्थानीय अधिकारी ही लाभान्वित होते हैं वरन् उनको नवीनतम वैज्ञानिक तरीकों एवं तकनीकों का भी ज्ञान होता है। इन कार्यक्रमों के द्वारा सरकार के विभिन्न स्तरों पर व्यक्तिगत सम्पर्क का विकास होता है और इसके परिणामस्वरूप संघीय, राज्य एवं स्थानीय कानून के क्रियान्वयनकर्त्ता अभिकरणों के बीच सहयोग बढ़ता है। सन् १९५० के बाद संघीय नागरिक सुरक्षा प्रशासन ने नागरिक सुरक्षा अधिकारियों एवं अन्य योग्य व्यक्तियों को प्रशासन, संचालन, संरक्षण आदि कार्यों में प्रशिक्षित करने का कार्य सम्पन्न किया।

द्वितीय विश्व युद्ध ने स्थानीय अधिकारियों को विशेष संघीय परामर्श एवं सहयोग प्रदान करने की परम्पराओं को आगे बढ़ाया। कुल मिलाकर वस्तुस्थिति को देखने के बाद यह कहा जा सकता है कि संयुक्त राज्य अमरीका की संघीय व्यवस्था में संघ-नगर सम्बन्ध एवं संघीय-राज्य-नगर अन्तःसम्बन्धता पर्याप्त विकसित हुई है तथा यह एक स्थायी विशेषता बन गई है। इसका अर्थ यह नहीं होता कि 'नगर' राज्य की सृष्टि नहीं रहे हैं अथवा उसके आवश्यक अंग नहीं हैं। संघीय सहायता की मात्रा में वृद्धि इस तथ्य को नहीं दबा पाती। इस व्यवस्था ने नगरों या राज्यों को कमजोर नहीं बनाया है वरन् संघीय सरकार के सहयोग से प्रशासनिक मापदण्ड एवं प्राप्तियां प्रायः समकक्ष ही बनी हैं। इस सम्बन्ध में ब्रोमेज (B-om-ge) महोदय का यह कथन बहुत कुछ उपयुक्त प्रतीत होता है कि हमारी संघीय व्यवस्था की लोचशीलता ने हमें आर्थिक मन्दी तथा युद्ध का सामना करने योग्य बनाया है तथा इससे हम आज और कल की समस्याओं का समाधान कर सकते हैं।[1]

नगरों पर राज्य का नियन्त्रण
[State Control over Cities]

राज्य के साथ नगरों के सम्बन्ध का भी एक इतिहास रहा है तथा समय एवं परिस्थितियों के मोड़ों के साथ-साथ बदलता रहा है। सच्चे अर्थों में शहरी स्वायत्त सरकार भी शायद ही किसी युग में रही हो अर्थात् ऐसा कोई समय नहीं रहा जबकि नगरों पर राज्य का नियन्त्रण नहीं रहा हो। यह नियन्त्रण प्रशासकीय एवं व्यवस्थापिका सम्बन्धी दोनों ही प्रकार का हो

1. "The flexibility of our federal system has permitted us to meet crises of depression and war and is available to deal with the problems of today and tomorrow."
—*A. W Bromage*, op. cit., P. 153.

सकता था। अमरीकी उपनिवेशों के काल में स्वायत्त सरकार की प्राप्ति के लिए एक लम्बा संघर्ष चला जिसमें राजा तथा उसके द्वारा नियुक्त गवर्नरों का विरोध किया गया। बाद में संसद भी इस व्यापक विरोध का पात्र बनी। यह संघर्ष दो विरोधी शक्तियों के बीच का संघर्ष था। इसमें एक ओर तो सार्वजनिक रूप से निर्वाचित व्यवस्थापिकाएं थीं जो कि स्थानीय स्वायत्त सरकार के सिद्धान्त का प्रतिनिधित्व कर रही थीं और दूसरी ओर अनुत्तरदायी कार्यपालिका या गवर्नर था जो कि इस सिद्धान्त का समर्थन कर रहा था कि उपनिवेश राजा के आधीन हैं और साम्राज्य से अलग नहीं हैं। अन्त में दोनों के बीच संघर्ष हुआ और उपनिवेशों से गवर्नरों को बाहर कर दिया गया। विभिन्न राज्यों में जो सरकार व्यवस्था कायम हुई उसमें स्वयं व्यवस्थापिका ने समस्त सार्वजनिक कार्य अपने हाथों में सम्भाल लिए। नगरों को चार्टर देना व उनके कार्यों को नियमित करना भी इसके ही हाथों में आ गया। कुछ समय तक कार्यपालिका एवं न्यायपालिका को व्यवस्थापिका का मातहत रखा गया।

अमरीकी नगरों पर व्यवस्थापिका का जो व्यापक नियन्त्रण स्थापित हुआ उसकी योजना किसी ने नहीं बनाई थी। उस समय गवर्नर तथा न्यायपालिका के पास कोई सत्ता नहीं थी। कार्यपालिका का कोई भी अभिकरण ऐसा नहीं था जो कि व्यवस्थापिका के कार्य-भार को स्वयं सम्भाल सके। इस काल के केवल कुछ ही राज्य ऐसे थे जिनके संविधानों ने नगरों या अन्य स्थानीय इकाइयों को स्वायत्त सरकार की कुछ गारन्टी दी हो। व्यवस्थापिकाओं को नगरों के चार्टर बनाने तथा संशोधन करने की जो शक्ति प्राप्त थी उसके बारे में कोई भी प्रश्न नहीं कर सकता था। उपनिवेश काल में शाही चार्टर प्राप्त करने के बाद एक नगर का स्वतन्त्र अस्तित्व हो जाता था तथा वह व्यवस्थापिका से कुछ भी सम्बन्ध नहीं रखता था किन्तु क्रान्ति के परिणामस्वरूप जो परिवर्तन आया उसने नगरों को पूर्णतः व्यवस्थापिका के नियन्त्रण में ला दिया। इस प्रकार नगरों को राज्य प्रशासन के ताने-बाने का एक भाग बनाने की ओर प्रथम प्रयास किया गया। नगर मूल रूप से राज्यों के ऐतिहासिक अभिकरण बन गये तथा व्यवस्थापिका की इच्छा को क्रियान्वित करना उनका कर्त्तव्य हो गया।

प्रारम्भ में न्यायालयों ने नगरपालिका सरकार को नियन्त्रित करने की राज्य व्यवस्थापिकाओं की पूर्ण सत्ता को मान्यता प्रदान की। व्यवस्थापिकाओं पर नया उत्तरदायित्व आकर पड़ा। इससे पूर्व व्यवस्थापक-गण गवर्नर, राजा, न्यायालय एवं संसद आदि के प्रतिबन्ध में रह कर कार्य करते थे। जब राज्य एवं स्थानीय सरकार का पूर्ण नियन्त्रण उनके हाथ में आ गया तो उनको असुविधा हुई। इसमें कोई आश्चर्य नहीं कि वे इससे पूर्णत अपरिचित थे कि अपनी सत्ता का किस प्रकार प्रयोग करें। फलतः अनेक बुराइयां उत्पन्न हुईं और फैलीं। पक्षपात और भ्रष्टाचार तो उस समय का एक सामान्य नियम बन गया।

नगरों पर व्यवस्थापिका की सर्वोच्चता
[Supremacy of Legislature over Cities]

सन् १८७० से पूर्व राज्य की व्यवस्थापिका को नगरों पर पूर्ण अधि-

कार प्राप्त थे। उन पर बहुत कम प्रतिबन्ध लगाये गये। स्वतन्त्रता की घोषणा के बाद राज्यों के संविधानों में केवल कुछ ही ऐसे प्रावधान थे जिनसे राज्यों की स्वायत्त सरकार का द्योतक माना जा सकता था। न्यूइंग्लैंड तथा दक्षिण के अनेक राज्यों में आज भी यह स्थिति है कि वहां व्यवस्थापिका को सर्वोच्चता प्रदान की गई है। व्यवस्थापिका विशेष व्यवस्थापन के द्वारा नगर सरकार पर नियन्त्रण रखती है।

नगरों की स्थिति व्यवस्थापिका के एजेन्टों के जैसी है। उसी के द्वारा इनकी रचना की जाती है। नगरों की वैधानिक स्थिति के बारे में न्यायालयों का उत्तर स्पष्ट है। नगर की स्थापना की जाये या नहीं की जाये इस बात का निर्णय स्वयं व्यवस्थापिका द्वारा ही किया जाता है। नियमानुसार व्यवस्थापिका इस शक्ति को किसी अन्य को हस्तान्तरित नहीं कर सकती। वैसे अधिकांश राज्यों में यह उचित समझा जाता है कि नगरों को संयुक्त करने के प्रश्न को व्यवस्थापिका स्थानीय मत के लिए प्रस्तुत करे तथा उसी के आधार पर वांछित परिवर्तन करे। यदि विरोधी संवैधानिक प्रावधान न हों तो नगरों को नियमित करने की व्यवस्थापिका की शक्ति असीमित होती है। न्यायाधीश डिलन (Judge Dillon) के कथनानुसार नगर निगमों का जन्म व्यवस्थापिका द्वारा किया गया है तथा उसी से ये शक्तियां एवं अधिकार प्राप्त करते हैं। व्यवस्थापिका के द्वारा इनमें जीवन स्वांस फूंकी जाती है जिसके बिना ये जिन्दा नहीं रह सकते। जिस प्रकार व्यवस्थापिका इनको बनाती है उसी प्रकार यह नष्ट भी कर देती है। अगर वह नष्ट कर सकती है तो नियन्त्रण भी रख सकती है। यह कहा जा सकता है कि नगर केवल किरायेदार मात्र हैं जो कि व्यवस्थापिका की इच्छापर्यन्त ही रहते हैं।[1]

कई बार यह जिज्ञासा की जाती है कि नगरों पर राज्य व्यवस्थापिकाओं का नियंत्रण कैसे और कब प्रारम्भ हुआ। ऐसा लगता है कि इनको यह ब्रिटिश क्राउन तथा संसद से उत्तराधिकार में प्राप्त हुआ। जब एक सफल क्रान्ति के बाद उपनिवेशवादी सत्ता एवं संसद की शक्तियों को हस्तांतरित करने का प्रश्न उठा तो जनता की प्रतिनिधि संस्थाओं के रूप में राज्य व्यवस्थापिकाओं ने इसके लिए दावा किया। उस समय अन्य कोई अधिकारी निकाय भी नहीं था जो कि इस शक्ति का दावा कर सके। बाद में जब संयुक्त राज्य का संविधान बना तो इसने भी राज्य की इन अनिकाय शक्तियों को मान्यता प्रदान कर दी। राज्य एवं राष्ट्रीय स्तर के न्यायालयों ने यह रुख

1. "Municipal corporations owe their origin to, and derive their powers and rights wholly from the legislature. It breathes into them the breath of life, without which they can not exist. As it creates, so it may destroy. If it may destroy, it may abridge and control. They are, so to phrase it

अपना कर राज्यों को सहारा दिया कि जो शक्तियाँ विशेष रूप से गवर्नर अथवा अन्य किसी अधिकारी को नहीं सौंपी गई हैं वे राज्य की व्यवस्थापिका के हाथों में रहेंगी। यह माना गया कि नगरों का समुक्त (Incorporate) बनाना तथा उनके कार्यों का नियमन करना मूलतः व्यवस्थापिका का कार्य है। व्यवस्थापिका को यह शक्ति है कि वह जो भी कार्य करे उसे कुछ समय बाद यदि जरूरी समझे तो न किया हुआ बना दे। इसने इस वर्ष यदि कोई कानून पास किया है तो अगले ही वर्ष वह उसको नष्ट भी कर सकती है। व्यवस्थापिका को नगरों के सम्बन्ध में जो शक्तियाँ प्राप्त हैं उन पर राज्य के संविधानों द्वारा यदि विशेष सीमायें लगाई गई तभी प्रतिबन्धित किया जा सकता है।

व्यवस्थापिका के नियन्त्रण के तरीके
[The Methods of Legislative Control]

राज्यों की व्यवस्थापिकायें अपने सीमा क्षेत्र के नगरों पर अनेक प्रकार से नियन्त्रण कायम करती हैं। प्रारम्भ में इनके द्वारा जो नियन्त्रण कायम किया जाता था उसकी कुछ विशेषतायें थीं। जब स्थानीय प्रदेश गांवों से कुछ अधिक होने लगे तो उनके प्रमुख नागरिकों द्वारा नगरपालिका को संयुक्त कराने की आवश्यकता महसूस की जाने लगी ताकि स्थानीय सुधारों एवं पुलिस आदि सेवाओं की व्यवस्था की जा सके। इनने व्यवस्थापिका का वह सदस्य जो कि उस प्रदेश का प्रतिनिधित्व करता था किन्तु पर्याप्त योग्य नहीं होता था, स्थानीय चार्टर के सम्बन्ध में एक विधेयक प्रस्तुत करता था। ये चार्टर प्रायः निकटवर्ती किसी स्थित चार्टर की नकल मात्र होते थे। बहस एवं मतदान के समय व्यवस्थापिका के अन्य सदस्यों द्वारा सक्रिय रुचि नहीं ली जाती थी। फिर भी एक चार्टर को प्रभावी होने से पूर्व एक चुनाव के समय स्थानीय मतदाताओं की स्वीकृति प्राप्त करनी होती थी। स्वीकृति के लिए किये गये मतदान के द्वारा किसी भी कमजोर चार्टर को अच्छा नहीं बनाया जा सकता था। जब कभी चार्टर में परिवर्तन करना होता था तो इसके लिए व्यवस्थापिका विशेष कानून बनाती थी। इस प्रकार के संशोधन को प्रायः नगर के प्रतिनिधियों द्वारा बनाया जाता था अथवा नगर अधिकारियों या स्थानीय नेताओं से प्राप्त किया जाता था। किन्तु कभी-कभी शहर के बाहर वाले भी इस आशय से चार्टर में संशोधन की रचना करते थे ताकि उनको कुछ प्राप्त हो सके। कुछ बड़े नगरों को अपने प्रतिनिधियों से सख्त शिकायत रहती है क्योंकि वे नगर सरकार की छोटी-छोटी बातों में भी हस्तक्षेप करने से नहीं चूकते। यह बात उस समय और भी सत्य बन जाती है जबकि नगर पर एक दल का नियन्त्रण हो और राज्य व्यवस्थापिका में दूसरे का। कई बार ऐसा भी होता है कि व्यवस्थापिका के हर अधिवेशन में चार्टर का संशोधन किया जाये।

नगरों पर व्यवस्थापिका के नियन्त्रण का एक अन्य रूप वह है जिसमें स्थानीय व्यवस्थापिका प्रतिनिधि मण्डल की व्यवस्था को अपनाया जाता है। वास्तविक व्यवहार की दृष्टि से यह नगरपालिका कार्यों में स्थानीय मेयर या परिषद से उच्च प्रशासकीय निकाय बन जाता है। इस प्रतिनिधि मण्डल में

वे सीनेटर तथा प्रतिनिधिगण होते हैं जो कि नगर से राज्य व्यवस्थापिका के लिए चुने जाते हैं। बिना इस डेलीगेशन (प्रतिनिधि मण्डल) का समर्थन प्राप्त किये नगर के अधिकारी अपने कार्यक्रमों को क्रियान्वित नहीं कर सकते। बड़े नगरों एवं काउन्टीज के स्थानीय बिलों का सम्पादन ही इतना समय ले लेता है कि स्थानीय प्रतिनिधि सामान्य व्यवस्थापन के कार्यों पर अधिक एवं पर्याप्त ध्यान नहीं दे पाते। स्थानीय प्रतिनिधि मण्डल की इस व्यवस्था में वास्तविक एवं सम्भावित इतने दोष हैं कि इसको अपनाते समय पर्याप्त सजगता बरता जाना आवश्यक बन जाता है। इस व्यवस्था में सुधार किया जाना अनेक दृष्टियों से महत्वपूर्ण बन गया है। वैसे पिछले सौ या अधिक वर्षों से नगरों पर नियन्त्रण रखने का एक अच्छा तरीका खोजने की दिशा में प्रयास किया जा रहा है।

नगरपालिका के क्षेत्र में अनेक सामान्य कानूनों की रचना की गई है। विकास का प्रारम्भ विशेष कानूनों से हुआ किन्तु यह सामान्य कानूनों की रचना की ओर अग्रसर होता रहा। विशेष कानूनों की व्यवस्था में व्यवस्थापिका पर कार्यभार अत्यधिक बढ़ जाता था। ज्यों-ज्यों विशेष कानूनों की संख्या बढ़ती गई त्यों-त्यों व्यवस्थापकों द्वारा यह सोचा जाने लगा कि कार्य भार को हल्का करने की दृष्टि से कुछ नगरपालिका विषयों पर जैसे-करों, कर्जों, बजट या सेवीवर्ग आदि पर सामान्य कानून बना दिये जायें। इस व्यवहार का अन्तिम लक्ष्य यह था कि प्रत्येक राज्य में एक सामान्य नगरपालिका संहिता बना ली जावे किन्तु केवल कुछ व्यवस्थापिकायें ही इस दिशा में अधिक आगे बढ़ीं।

यह सच है कि नगरों पर व्यवस्थापिका के नियन्त्रण के अनेक दोष हैं। यही कारण है कि स्थानीय कार्यों में व्यवस्थापिका के हस्तक्षेप को रोकने की गरज से राज्य के संविधान में परिवर्तन करके भी प्रयास किये गये। इतने पर भी व्यवस्थापिका का नगर के कार्यों पर नियन्त्रण आज भी स्थानीय शासन की राज्य व्यवस्था के एक प्रमुख तत्व के रूप में चला आ रहा है और आशा है कि यह चलता रहेगा। अतीत काल में इस नियन्त्रण के इतिहास को देखने से प्रतीत होता है कि इसने कानूनों के सम्बन्ध में भ्रम पैदा किया, स्थानीय सरकार की इकाइयों का अराजकता पूर्ण रूप से विकास किया तथा स्थानीय अधिकारियों एवं करदाताओं के मार्ग में अनेक कठिनाइयां उत्पन्न कीं। जहां कहीं भी यह नियन्त्रण ढीला रहता था वहीं पर नगरों, काउन्टीज तथा अन्य स्थानीय इकाइयों में व्यापक स्थानीय स्वायत्त सरकार का विकास हो जाता था। वर्तमान वातावरण के आधार पर यह कहा जा सकता है कि जो व्यवस्थापक मतदाताओं के प्रति उत्तरदायी हैं, वे भविष्य में स्थानीय स्वायत्त सरकार के विकास में अधिक हस्तक्षेप नहीं करेंगे। इसके विपरीत यदि किसी अवसर पर नगर सरकार राज्य के किसी प्रशासकीय विभाग के साथ संघर्षपूर्ण सम्बन्धों में उलझ जावे तो ये व्यवस्थापक उसके लिए मैत्री पूर्ण व्यवहार करेंगे। व्यवस्थापिका के नियन्त्रण के कुछ एक लाभ भी हैं और सर्व प्रमुख लाभ यह है कि इससे नगरों को यह आश्वासन प्राप्त हो जाता है कि प्रशासकीय नियन्त्रण अत्यधिक न होगा। राज्य के प्रशासक

नगरों के साथ सम्बन्ध रखते समय नरमी से पेश आते हैं क्योंकि नगरों द्वारा अपने व्यवस्थापकों के माध्यम से दबाव डाला जा सकता है।

नगरों पर राज्य का प्रशासकीय नियन्त्रण

[Administrative Control of the States over Cities]

नगरों पर राज्यों का केवल विधायी नियन्त्रण ही नहीं रहता वरन् प्रशासकीय नियन्त्रण भी पर्याप्त मात्रा में रहता है। जब व्यवस्थापिका द्वारा सर्वप्रथम व्यवस्थापिका के कार्य का निर्णय लिया गया था, स्थिति को बहुत कुछ स्थायी समझा गया था और यह आशा की गई थी कि इसमें प्रतिवर्ष परिवर्तन करने की आवश्यकता नहीं रहेगी। व्यवस्थापिका के नियन्त्रण का प्रमुख लक्ष्य यह देखना होता था कि नगर का कर एक निश्चित मात्रा से अधिक न बढ़े। किन्तु वर्तमान काल में नगरपालिका वित्त पर जो अतिरिक्त व्यय का भार बढ़ा है उसके कारण लोचशील व्यवस्था की आवश्यकता प्रतीत होने लगी है। फलतः कुछ राज्यों में नगर बाण्ड्स पर राज्य की प्रशासकीय प्रक्रियाओं द्वारा पर्यवेक्षण रखने की व्यवस्था की गई है। जिस प्रकार व्यवस्था की कठोरता व्यवस्थापिका के नियन्त्रण को सशक्त बनाती है उसी प्रकार व्यक्तिगत मामलों में विचार करने की लोचशीलता प्रशासकीय पर्यवेक्षण का लक्ष्य है।

संयुक्त राज्य अमरीका में नगरों पर राज्यों का नियन्त्रण कुछ देर से ही विकसित हुआ। इसके लिए उत्तरदायी इसके कारण हैं। प्रथम कारण [illegible] विकारों जैसा कि [illegible] के विरुद्ध थी क्योंकि राज्य की [illegible]

[illegible]

जायगी। स्थानीय सरकार की हजारों इकाइयों के बीच शक्ति का विकेन्द्रीकरण था और शताब्दियों तक वे इसी रूप में राज्य के लक्ष्यों की साधना करती रहीं। राज्य की व्यवस्थापिका कानून बनाती थी और नगरपालिका के अधिकारी उनको क्रियान्वित करते थे। जब कभी व्यक्तिगत नागरिक न्यायिक उपचार के लिए प्रयास करते थे तो स्थानीय प्रदेशों को प्रभावित करने वाले कानूनों का न्यायालय द्वारा प्रशासित किया जाता था। ऐसी स्थिति में प्रशासकीय कार्यों की आवश्यकता ही अनुभव नहीं की गई थी। किन्तु बाद में जब संयुक्त राज्य का शहरीकरण होने लगा तो संघर्षपूर्ण स्थिति पैदा हुई, वह सामान्य कानूनों द्वारा उस समय तक नहीं गुलझाई जा सकती थी जब तक कि प्रशासनिक प्रयास न किये जाते। विश्व के दूसरे देशों में प्रशासकीय नियन्त्रण की व्यवस्था को बहुत पहले ही अपनाया जा चुका था। किन्तु संयुक्त राज्य अमरीका में इस विचार को मुख्य माना गया था कि स्थानीय सरकार पर राज्य का प्रशासकीय पर्यवेक्षण कम से कम रखा जाय, अतः इस व्यवहार का विकास यहाँ धीरे धीरे ही हुआ।

बीसवीं शताब्दी की दो दशाब्दियाँ समाप्त हो जाने के बाद राज्य एवं स्थानीय सम्बन्धों की प्रचलित धारायें टूट गईं और राज्य के प्रशासकीय पर्यवेक्षण के बीज अंकुरित होने लगे। यह प्रशासकीय पर्यवेक्षण कितना रखा जाये तथा किस प्रकार रखा जाये इस सम्बन्ध में प्रत्येक राज्य का व्यवहार

उसका अपना था। कभी यह पर्यवेक्षण के प्रत्यक्ष तरीके को अपनाता था और कभी अप्रत्यक्ष तरीके को। अप्रत्यक्ष पर्यवेक्षण को अपनाते हुए राज्य के अधिकारी कई एक कदम उठाते थे जैसे, वे परामर्श एवं सूचना प्रदान करते थे, प्रतिवेदनों की मांग करते थे, अपनाये हुए स्थानीय कार्यों की पुनरीक्षा करते थे और प्रशासकीय पर्यवेक्षण की मात्रा के अनुसार सहायता अनुदान की मात्रा बढ़ा देते थे। पर्यवेक्षण के प्रत्येक तरीकों को अपनाते हुए इनके द्वारा कुछ एक प्रयास किये गये, जैसे– यह व्यवस्था की गई कि कोई भी स्थानीय कार्य करने से पूर्व राज्य की अनुमति प्राप्त कर ली जाये, राज्य द्वारा स्थानीय अधिकारियों की नियुक्ति एवं पदविमुक्ति की जाये, ऐसी आज्ञायें एवं अध्यादेश प्रसारित किये जायें जिनको मानने के लिए स्थानीय सरकारें बाध्य हों, निरीक्षण के विशेषीकृत मापदण्डों को बनाये रखा जाये, अस्थायी रूप से प्रशासन का विकल्प रखा जाये तथा कार्यों को केन्द्रीय प्रशासन के लिए हस्तान्तरित कर दिया जाये। प्रशासकीय नियंत्रण के विकास का मुख्य लक्ष्य यही था कि स्थानीय स्तर के लोक प्रशासन पर राज्य के पर्यवेक्षण को बढ़ाया जाये।

राज्यों के प्रशासकीय पर्यवेक्षण की व्यवस्था अनेक प्रकार से महत्वपूर्ण एवं लाभदायक होती है। इस व्यवस्था का जन्म आवश्यकता एवं संकटकाल का परिणाम है। उदाहरण के लिए सन् १९३० की आर्थिक मन्दी के दौरान न्यूजर्सी एवं उत्तरी केरोलिना आदि राज्यों ने स्थानीय इकाइयों की वित्तीय नीतियों एवं तकनीकों पर प्रशासकीय नियन्त्रण बढ़ाने की व्यवस्था की। जब स्थानीय सम्पत्ति को आंका जाता था तो ऐसा करते समय अलग-अलग राज्यों में अलग-अलग प्रकार का व्यवहार किया जाता था। इस कार्य में अधिक एकरूपता एवं समान व्यवहार प्राप्त करने के लिए राज्यों द्वारा प्रशासकीय पर्यवेक्षण रखा जाना अत्यन्त आवश्यक बन गया। यह सब होने के बाद भी कई एक विचारक यह मत प्रकट करते हैं कि प्रशासकीय नियंत्रण मात्र आवश्यकता एवं संकट काल का ही परिणाम नहीं है। इसे इसके महत्व के कारण भी अपनाने की प्रेरणा मिली।

प्रशासकीय नियन्त्रण का सबसे बड़ा उपयोग लोचशीलता है जिसे व्यवस्थापिका की क्रियाओं द्वारा प्राप्त नहीं किया जा सकता। उधार लेने की प्रक्रिया पर जो प्रशासकीय नियन्त्रण रखा जाता है उसको इकाई के अनुसार समायोजित किया जा सकता है। इसके लिए अनेक प्रकार की आर्थिक परीक्षाएं प्रयुक्त की जा सकती हैं। व्यवस्थापिका द्वारा कर्ज लेने पर जो सीमा लगाई जाती है वह न केवल कठोर ही होती है वरन् इसके द्वारा उधार लेने की शक्तियों से युक्त सत्ताओं की रचना के लिए भी प्रोत्साहन दिया जाता है। इसके अतिरिक्त व्यवस्थापिका का नियन्त्रण सामान्य रूप से उलझा हुआ एवं धीमा होता है क्योंकि इसे व्यक्तिगत मामलों को न्यायालय के सामने लाकर किया जाता है। यदि कोई व्यक्तिगत संगठन राज्य कानून के अन्तर्गत स्थानीय इकाई के विरुद्ध न्यायिक उपचार चाहता है तो उसे ऐसा करने के लिए पर्याप्त धन खर्च करना होता था। कभी–कभी ऐसा भी होता था कि सम्पत्ति के मूल्य को आंकने में आंकने वाला राज्य द्वारा स्थापित मापदण्डों की अवहेलना

करता था इस प्रकार स्थानीय हितों एवं राज्य की नीतियों के बीच संघर्ष पैदा हो जाता था। प्रशासकीय पर्यवेक्षण ही एकमात्र ऐसा उपाय था जो कि व्यवस्थापिका के नियन्त्रण को प्रभावी बनाने में भी साधक तथा उपयोगी सिद्ध होता था।

प्रशासकीय नियन्त्रण के महत्व के बारे में दो मत हो ही नहीं सकते किन्तु समस्या यह है कि इस नियन्त्रण को कितना रखा जाय तथा इसे किन कार्यों एवं व्यवहारों पर लागू किया जाय ? सम्पत्ति का मूल्यांकन आदि कुछ कार्य ऐसे होते हैं जहाँ राज्य अपने उत्तरदायित्वों से मुकर हो नहीं सकता क्योंकि उसे स्थानीय इकाइयों के बीच एकरूपता एवं समान व्यवहार की स्थापना करनी होती है। यदि इस प्रकार के क्षेत्रों में यह तर्क दिया गया कि विकेन्द्रीकरण की स्थापना की जाय तो उचित नहीं रहेगा क्योंकि ऐसी स्थिति में विकेन्द्रीकरण का सिद्धान्त यहाँ तक पहुँच सकता है कि वह स्थानीय अराजकता का प्रतीक बन जाय। प्रशासकीय पर्यवेक्षण को लागू करते समय सदैव ही यह तथ्य ध्यान में रखना होता है कि इसके परिणामस्वरूप व्यवस्थापिका के नियन्त्रण को समाप्त नहीं किया जायगा वरन् यह भी साथ-साथ चलता ही रहेगा। ब्रोमेज का यह कथन महत्व रखता है कि व्यवस्थापिका की क्रिया अब भी प्रमुख तरीका है किन्तु प्रशासकीय पर्यवेक्षण भी राज्य के नियन्त्रण के गौण साधन के रूप में विकसित हो रहा है।[1]

इस प्रकार यह स्पष्ट है कि जब स्थानीय सरकार का महत्व एवं कार्य बढ़ गया के दों की सम्पन्नता का श्रेष्ठ तकनीकी में पदस्थ विकसित होने लगा तो व्यवस्थापिका एवं न्यायपालिका का नगर सरकार पर नियन्त्रण भी प्रभावहीन सिद्ध होने लगा। जन स्वास्थ्य, सफाई जनशिक्षा करारोपण आदि एस काय थे जिनको कि व्यवस्थापिकाएं विस्तारपूर्वक एवं प्रभावशील रूप में लागू नहीं कर सकती थीं। इसके अतिरिक्त जिन न्यायाधीशों को सभी कानूनों को जानने के लिए उत्तरदायी बनाया जाता है वे भी अनेक कार्यों के प्रशासन से सम्बन्धित प्रश्नों को विशेषज्ञतापूर्ण रूप से निर्णीत नहीं कर सकते। कानूनों को वास्तविक रूप में किस प्रकार क्रियान्वित किया जा रहा है यह सब जानने के लिए पर्याप्त समय की आवश्यकता होती है। इतना समय व्यवस्थापिका एवं न्यायाधीशों में से कोई भी खर्च नहीं कर सकता। ऐसी स्थिति में यह स्वाभाविक था कि नगरपालिका के कार्यों पर पर्यवेक्षण रखने के लिए किसी अन्य तरीके की खोज की जाय तथा उसे अपनाया जाए। फलत धीरे-धीरे प्रशासकीय पर्यवेक्षण की प्रक्रिया का जन्म हुआ। इस प्रक्रिया के द्वारा व्यवस्थापिका एवं न्यायपालिका के पर्यवेक्षण को समाप्त नहीं किया गया वरन् उसके सहायक के रूप में कार्य किया गया। इसने पर्यवेक्षण के कार्य में निरन्तरता एवं विशेषज्ञता का पुट दिया जो कि व्यवस्थापिका एवं न्यायपालिका द्वारा नहीं दिया जा सकता था।

---

1 "The legislative act is still the primary method, but administrative supervision is growing as a secondary means of state control"

—*A W Bromage*, op. cit, P 129

पर्यवेक्षणकर्त्ता अभिकरण
(The Supervisory Agency)

संयुक्त राज्य अमरीका में प्रायः ऐसा कोई राज्य अभिकरण विकसित नहीं हुआ जो कि स्थानीय सरकार के सभी कार्यों एवं सभी पहलुओं पर पर्यवेक्षण रख सके। राज्य स्तर पर कोई नगरपालिका विभाग नहीं है और विभिन्न कार्यात्मक विभागों में राज्य के प्रशासकीय अभिकरणों तथा स्थानीय प्रदेशों के बीच सम्बन्ध स्थापित कर दिया जाता है। कुछ नगरों में जन उपयोगिताओं के नियमन आदि कार्य नगरों से पूरी तरह ले लिए गये हैं। जिन कार्यों में इतना कठोर कदम नहीं उठाया गया है वहां भी कम से कम यह तो सच है कि राज्य की रुचि बढ़ गई है। अनेक राज्यों में स्थानीय सरकारों के कार्यों का पर्यवेक्षण रखने के लिये प्रशासकीय अधिकारियों का स्टाफ संगठित किया गया है। राज्यों की व्यवस्थापिकायें केवल कानून पास करके ही संतुष्ट नहीं रह जातीं, वे उसको संचालित होते हुए भी देखना चाहती हैं। इसके लिये वे अधिकारियों की व्यवस्था करती हैं तथा पर्याप्त धन खर्च करती हैं।

प्रशासकीय नियंत्रण के रूप
(The Forms of Administrative Control)

स्थानीय सरकार पर राज्य द्वारा जो प्रशासकीय नियन्त्रण रखा जाता है उसके कई रूप हैं जिनको मुख्यतः दो शीर्षकों में वर्गीकृत किया जा सकता है—प्रत्यक्ष नियन्त्रण एवं अप्रत्यक्ष नियन्त्रण। प्रत्यक्ष नियन्त्रण करते समय राज्य के अभिकरण स्थानीय निकायों से सीधे जाकर भिड़ते हैं किन्तु अप्रत्यक्ष नियन्त्रण में दूरगामी प्रक्रिया को अपनाया जाता है।

(A) अप्रत्यक्ष प्रशासकीय नियंत्रण
(Indirect Administrative Control)

राज्य द्वारा नियन्त्रण के जो तरीके अपनाये जाते हैं उनमें से कई एक को अप्रत्यक्ष कहा जा सकता है। नियन्त्रण के ये अप्रत्यक्ष तरीके पर्याप्त प्रभावपूर्ण होते हैं। जब एक राज्य किसी प्रशासकीय अभिकरण के माध्यम से सम्पत्ति के मूल्यांकनकर्त्ता को परामर्श एवं सहयोग प्रदान करना चाहता है तो इस नियन्त्रण को अप्रत्यक्ष कहा जाता है।

(१) परामर्श एवं प्रतिवेदन [Advise and Report]—यह अप्रत्यक्ष नियंत्रण का एक प्रभावशील तरीका है। कई बार राज्य के अभिकरण नालियों की रचना के सम्बन्ध में एक विशेष विधि निश्चित करके उसी विधि को रचना प्रारम्भ करने की बात कहते हैं। अनेक राज्यों में सहायता एवं परामर्श देने का यह अप्रत्यक्ष दृष्टिकोण नगरपालिका की लेखा सेवाओं में अपनाया गया है। सन् १६२३ में दस राज्यों ने यह तय किया कि राज्य द्वारा नगरों को जो भी परामर्श या सहयोग दिया जायेगा उसे स्वीकार करना या न करना उनकी स्वेच्छा पर आधारित रहेगा किन्तु १५ राज्यों ने इसे बाध्यकारी रूप में लागू करने की व्यवस्था की। मिनिसोटा राज्य में स्वेच्छापूर्ण व्यवस्था को अपनाया गया। नगरों को दिया जाने वाला परामर्श एवं सहयोग केवल आर्थिक क्षेत्र में ही सीमित नहीं रहता था किन्तु जन-

स्वास्थ्य, जन-कल्याण, सड़क, पुलिस आदि विभाग एवं अभिकरण भी इसमें सक्रिय रूप से भाग लेते थे।

परामर्श एवं सहयोग देने के साथ-साथ राज्य के प्रशासकों द्वारा यह भी मांग की जाती थी कि नगरपालिका अभिकरण उनको समय-समय पर अपने कार्यों एवं स्थिति का प्रतिवेदन भेजते रहें। वित्तीय मामलों में प्रतिवेदन भेजना अधिक महत्वपूर्ण माना जाता था। सन् १९५३ तक वित्तीय क्षेत्र से सम्बन्धित सभी पहलुओं पर प्रतिवेदन भेजने की परम्परा को ३१ राज्यों में अपना लिया गया। जहाँ तक जन-स्वास्थ्य प्रशासन का सम्बन्ध है इसके बारे में प्रतिवेदन भेजना एक सामान्य बात थी। केलिफोर्निया राज्य की परम्पराओं के अनुसार जब कभी राज्य के स्वास्थ्य नियमों का स्थानीय स्तर पर उल्लंघन किया जाता था तो नगर के स्वास्थ्य अधिकारियों का इसका प्रतिवेदन राज्य के स्वास्थ्य विभाग को देना पड़ता था। इसके अतिरिक्त स्थान में सफाई की परिस्थितियाँ, दूध की बीमारियाँ, घातक रोग, स्थानीय महामारी तथा इन सबको रोकने के लिए किए जाने वाले प्रयास आदि का प्रतिवेदन भी देना होता था। स्थानीय स्वास्थ्य अधिकारियों द्वारा दिये प्रतिवेदनों के आधार पर ही राज्य के प्रशासकों का ध्यान उन कदमों की ओर जाता था जो राज्य सरकार द्वारा उठाये जाने चाहिए। प्रतिवेदनों की मांग को वैसे तो अप्रत्यक्ष नियन्त्रण का एक उदाहरण माना जाता है किन्तु कई बार यह प्रत्यक्ष नियन्त्रण की परिधियों में भी आ जाता है। जब स्वास्थ्य विभाग द्वारा वस्तु स्थिति का प्रतिवेदन भेजा गया तो इसके परिणामस्वरूप जो कदम उठाया जाये वह यह भी हो सकता है कि अस्थायी समय के लिए राज्य ही नगर की स्वास्थ्य सेवाओं को अपने हाथ में ले ले। यद्यपि राज्य की दृष्टि से स्थानीय प्रतिवेदन सैद्धान्तिक रूप में बहुत कुछ महत्वहीन तथा औपचारिक मात्र प्रतीत होते हैं किन्तु वास्तविकता यह है कि इनका अपने आप में पर्याप्त महत्व है और प्रशासकीय पर्यवेक्षण का ये एक प्रभावशील साधन बन सकते हैं।

(२) पुनरीक्षण [Review]—स्थानीय संस्थाओं के कार्यों की पुनरीक्षा द्वारा भी राज्य उन पर नियन्त्रण रखने का प्रयास करता है। पहले जब सामान्य सम्पत्ति कर के लिए स्थानीय मूल्यांकनकर्ता सम्पत्ति को आंकते थे तो उन पर राज्य का पर्यवेक्षण रखा जाता था। मूल्यांकनकर्ता यह प्रयास करते थे कि वे अपने क्षेत्रों को कम प्रतिशत से आंकें। ऐसी स्थिति में जब राज्य स्वयं सामान्य सम्पत्ति पर टेक्स लगाता था तो उसे स्थानीय मूल्यांकन के आधार पर ही चलना होता था। फलतः काउन्टीज, टाउनशिप, गाँव तथा नगर आदि से वह कम कर प्राप्त कर पाता था। इस समस्या के समाधान के रूप में सामान्यीकरण के लिए मण्डल स्थापित किये गये। इन निकायों ने यह प्रयास किया कि राज्य के कर लगाने की दृष्टि से स्थानीय इकाइयों के आंके गए मूल्यों को समान बना दिया जाये। इसके बाद राज्य कर आयोगों या विभागों की स्थापना की गई। इनको मूल्यांकनकर्ताओं के कार्य का पर्यवेक्षण करने एवं स्थानीय मूल्यांकन को

पुनरीक्षा करने, की व्यापक शक्तियां प्रदान की गईं। इसके लिए वे परामर्श या वातचीत अथवा आज्ञा प्रदान करने का तरीका अपनाते थे।

सन् १९२१ में [illegible] राज्य में स्थानीय [illegible] के [illegible]

[illegible]

करने की प्रक्रिया पर नियन्त्रण रखने की शक्ति दे दी गई। इस सम्बन्ध में उसे याचिकायें सुनने का भी अधिकार प्रदान किया गया।

(३) *सहायता अनुदान [Grants-in-Aid]*—वर्तमान काल में स्थानीय सरकारों की वित्तीय व्यवस्था का ढांचा राज्य द्वारा दिये जाने वाले सहायता अनुदान के बिना नहीं चल सकता। सहायता अनुदान के माध्यम से यह प्रयास किया जाता है कि नगर सरकार द्वारा प्रदान की गई सेवायें नगरों पर वित्तीय भार कम डालें। सहायता अनुदान की व्यवस्था को स्थापित करने के लिए समय-समय पर अनेक कानून पास किये गये हैं। आर्थिक मन्दी के कारण जो परिस्थितियां पैदा हुईं, उनके परिणामस्वरूप राज्यों को स्थानीय निकायों के लिए सहायता अनुदान देने की दिशा में प्रेरित होना पड़ा। राज्यों द्वारा शिक्षा, स्वास्थ्य एवं जन-सहयोग आदि के क्षेत्र में स्थानीय सरकार को सहायता दी जाने लगी। यद्यपि सहायता अनुदान की व्यवस्था संयुक्त राज्य अमरीका की संघीय व्यवस्था में बहुत पहले से ही स्थित है किन्तु इसने अन्तर्सरकारी सम्बंधों में जो व्यापक महत्व प्राप्त किया है वह पिछली कुछ दशाब्दियों का ही विकास है।

प्रायः ऐसा होता है कि जब भी कभी राज्य सरकार द्वारा नगर सरकारों को सहायता अनुदान प्रदान किया जाता है तभी उनके द्वारा कार्य के कुछ मापदण्ड भी निश्चित कर दिये जाते हैं। इन मापदण्डों को नगर सरकार प्राप्त कर रही है या नहीं यह जानने के लिए निरीक्षण की समुचित व्यवस्था की जाती है। यदि आवश्यकता समझी जावे तो भावी अनुदान रोकने की धमकी भी दी जा सकती है। इस प्रकार के नियंत्रण के तरीके को राज्य एवं संघीय सरकार द्वारा प्रायः नये कार्यों को प्रोत्साहन देने की दृष्टि से प्रयुक्त किया जाता है। उदाहरण के लिए यदि काउन्टीज में कोई नया स्वास्थ्य विभाग खोलना है अथवा विशेषीकृत कल्याण सेवायें प्रारम्भ करनी हैं। स्थानीय स्तर की प्रशासकीय प्रक्रिया को प्रभावित करने में सहायता अनुदान पर्याप्त महत्वपूर्ण रहा है।

राज्य द्वारा दिया जाने वाला सहायता अनुदान कई एक लक्ष्यों की साधना करता है। प्रथम तो इसके द्वारा उन प्रभावों के साथ समायोजन किया जाता है जो कि कर लगाने से उत्पन्न होते हैं। इसका दूसरा लक्ष्य स्थानीय प्रदेशों पर नियन्त्रण रखना है। ये दोनों ही लक्ष्य परस्पर भिन्न नहीं हैं वरन् ये एक दूसरे के साथ घनिष्ट रूप से सम्बन्धित हैं तथा इनको कारण-कार्य के सम्बन्ध की उपमा भी दी जा सकती है। राज्य सरकारों द्वारा सहायता अनुदान का प्रयोग स्कूलों तथा सड़कों को बढ़ाने के लिए और स्थानीय स्तर की सम्पूर्ति के लिए किया जाता है। स्थानीय सरकार की शक्तिशाली परम्पराओं ने सहायता अनुदान द्वारा राज्य सरकारों के नियन्त्रण

के मार्ग को अवरुद्ध कर दिया है। नियन्त्रण के सम्बन्ध में सामान्य रूप से एक समस्या यह रहती है कि राज्य के पास निरीक्षण एवं परामर्श प्रदान करने का कार्य करने के लिए पर्याप्त स्टाफ नहीं रहता। ऐसी स्थिति में यह सम्भव है कि राज्य को यह पता ही न चले कि कहां पर स्थानीय नियमों का उलंघन किया गया है और कहां इसका उचित रूप से पालन किया गया है। यदि वे किसी मामले की जानकारी भी कर लेते हैं तो उनको यह संदेह रहता है कि इन नियमों के उलंघन के आधार पर सहायता अनुदान को रोक देना स्वेच्छाचारी रहेगा अथवा नहीं रहेगा। स्थिति की द्विविधा का विवरण करते हुए मि० बिटरमैन ने जो विचार प्रकट किये हैं वे बहुत कुछ सही हैं। उनका कहना है कि सहायता अनुदान आर्थिक रूप से इतना महत्वपूर्ण रहता है कि स्थानीय इकाइयां इसके बिना अपने कार्यों का संचालन नहीं कर पातीं। यदि इनको रोक दिया गया तो यह एक बहुत बड़ा दण्ड समझा जायेगा, इतना कि जितना स्थानीय कानूनों के उलंघन पर दिया नहीं जाना चाहिये।[1]

प्रत्यक्ष प्रशासकीय नियंत्रण
[Direct Administrative Control]

राज्य द्वारा स्थानीय प्रशासन पर नियन्त्रण के जो प्रत्यक्ष तरीके अपनाये जाते हैं उनके अतिरिक्त वह कुछ एक प्रत्यक्ष तरीकों का भी प्रयोग करता है। इनमें से निम्न का नाम उल्लेखनीय है—

(१) **पूर्व स्वीकृति की आवश्यकता (The Need of Prior Approval)**—कई एक कार्य ऐसे होते हैं जिनको संचालित करने से पूर्व प्रशासकीय स्वीकृति प्राप्त करना आवश्यक हो सकता है। इस व्यवस्था के अधीन पहले तो स्थानीय कार्यक्रम प्रस्तावित किया जाता है उसके बाद राज्य की स्वीकृति ली जाती है और केवल उसके बाद ही कार्यवाही की जाती है। जब कभी नगरपालिका जल वितरण एवं गन्दगी के प्रतिष्ठान के लिए कार्यक्रम तैयार करती है तो वह प्रायः इनको राज्य की स्वीकृति हेतु प्रस्तुत करती है। विभिन्न राज्यों में अलग-अलग प्रबन्ध हैं जिसके आधार पर अलग-अलग विषयों को प्रायः स्वीकृति के लिए रखा जाता है। राज्य की पूर्व स्वीकृति का सम्बन्ध वित्त, सेवीवर्ग या संरचना के नियोजन आदि किसी भी विषय से क्यों न हो, इसका परिणाम सदैव ही स्थानीय कार्यों पर राज्य का प्रत्यक्ष प्रशासकीय नियन्त्रण होता है। उत्तरी कैरोलिया राज्य में यह व्यवस्था की गई है कि वहां स्थानीय बाण्ड प्रसारित करने से पूर्व राज्य की स्वीकृति के लिए रखे जाते हैं और इस प्रकार उन पर प्रत्यक्ष नियन्त्रण की स्थापना की जाती है।

सन् १९३१ में इस राज्य में एक अधिनियम पारित किया गया जिसके अनुसार एक स्थानीय सरकारी आयोग की स्थापना की गई। इसमें राज्य का आडिटर कोषाध्यक्ष, राजस्व का आयुक्त आदि के अतिरिक्त राज्यपाल

1. *H. J. Bitterman*, State and Federal Grants-in-aid, New York, 1938, P. 204.

द्वारा नियुक्त छः अन्य सदस्य भी होते थे। इन छः सदस्यों में से एक को गवर्नर द्वारा स्थानीय सरकार का संचालक नियुक्त कर दिया जाता था। बाद में एक कानून द्वारा कोषाध्यक्ष को ही पदेन संचालक बना दिया गया। आयोग को स्थानीय बाण्ड्स के प्रसारण पर पर्यवेक्षणकारी शक्तियां प्राप्त थीं। काउन्टी, नगर, टाउनशिप, संयुक्त गांव, स्कूल जिला, अन्य जिले या राज्य के राजनैतिक सम्भाग आदि जो भी बाण्ड या नोट प्रसारित करते थे उन पर इस आयोग की पूर्व स्वीकृति परमावश्यक थी वरना उनको न्यायोचित या वैध नहीं माना जाता था। आयोग के सदस्यों को जो सूचना एवं प्रमाण प्राप्त होते थे उनके आधार पर यदि वे निम्न मत अपनायें तो प्रस्तावित बाण्ड्स की स्वीकृति प्रदान कर सकते थे—

१. प्रस्तावित दायित्वों का प्रसारण आवश्यक एवं सुविधाजनक है;
२. प्रस्तावित मद पर्याप्त हैं तथा अत्यधिक भी नहीं हैं;
३. यदि करों की मात्रा बढ़ाई भी गई तो वह अत्यधिक भार-शील न होगी;
४. इकाई किसी भी कर्जदार के मूलधन या ब्याज को चुकाने में तो असमर्थ नहीं रही है;
५. बजटकारी नियन्त्रण की सभी आवश्यकताओं को पूरा किया जा चुका है;
६. आगामी वित्तीय वर्ष के लिए इकाई के सामान्य करों का लगभग अस्सी प्रतिशत इकट्ठा किया जा चुका है।

जब आयोग को इन सभी बातों के बारे में संतोष हो जाता है तो वह बाण्ड्स के प्रसारण को स्वीकार कर लेता है वरना स्थानीय निकाय को आयोग द्वारा प्रस्तावित तरीके से उसे प्रसारित करना होता है। यहां यह बात ध्यान में रखने योग्य है कि सम्बन्धित इकाई के मतदाता चाहें तो आयोग के स्वेच्छापूर्ण अधिकार की अवहेलना कर सकते हैं। जब कभी एक स्थानीय इकाई अपने कर्जों एवं मूलधन को चुकाने में असमर्थ रहती है तो स्थानीय सरकार के संचालक द्वारा एक वित्तीय प्रशासक को नियुक्ति की जा सकती है जो कि उस इकाई के करों के संग्रह एवं इसके कोष के व्यय का तथा रक्षा का कार्य सम्भाल ले। कानून द्वारा सौंपी गई शक्तियों के आधीन कार्य करते हुए आयोग स्थानीय बाण्ड्स के बाजारों का केन्द्रीकरण कर लेता है और इस प्रकार वह बाजार को व्यापक तथा ब्याज की दर को कम करने का प्रयास करता है।

(२) नियुक्तियां एवं पद-विमुक्तियां [Appointments and Removals]—स्थानीय स्वायत्त सरकार की परीक्षा मूलतः उसके अधिकारियों की नियुक्ति के तरीके को देखकर की जा सकती है। नगरपालिका के विभिन्न पदों पर कार्य करने वाले कुछ कर्मचारी योग्यता के आधार पर नियुक्त किये जाते हैं, शेष को या तो जनता द्वारा निर्वाचित किया जाता है अथवा वे नगर की कार्यपालिका या परिषद् द्वारा नियुक्त किये जाते हैं। जब राज्य द्वारा नगरपालिका के अधिकारियों की नियुक्ति एवं पदविमुक्ति के कार्यों में हस्तक्षेप किया जाता है तो इस व्यवहार का नगरों की जनता एवं प्रशासकीय

इकाइयों द्वारा पर्याप्त विरोध किया जाता है। इस विरोध के परिणामस्वरूप ही इस क्षेत्र में राज्य की शक्तियों पर पर्याप्त सीमायें लगा दी गई हैं। कुछ राज्यों में गवर्नरों को नगरपालिका के अधिकारियों को हटाने की पूरी शक्ति प्रदान कर दी जाती है। जहाँ कहीं अधिकारियों को नियुक्त करने एवं हटाने की पूरी शक्तियाँ राज्य को प्रदान कर दी जाती हैं वहाँ स्थानीय स्वायत्त सरकार खतरे में पड़ जाती है। १९वीं शताब्दी में इस कथन का साक्षात् प्रमाण देखा जा सकता है। उस समय कुछ राज्यों ने पुलिस मण्डलों या पुलिस प्रशासकों को नियुक्त करने तथा हटाने की पूर्ण शक्तियाँ गवर्नर के हाथों में सौंपकर समस्त पुलिस सत्ता को राज्य के नियन्त्रण में रख दिया था। वर्तमान समय में स्थानीय अधिकारियों को नियुक्त एवं पदविमुक्त करने का अधिकार राज्य तभी सम्भालता है जबकि या तो स्थानीय सत्ता इसे सम्पन्न करने में अवहेलना करे या परिस्थितियाँ संकटपूर्ण हों। कुछ राज्यों में यह प्रावधान है कि यदि स्थानीय स्वास्थ्य अधिकारी अपने दायित्वों को सम्पन्न न करें तो उनको राज्य के निर्णय के आधीन पदविमुक्त किया जा सकता है।

न्यूयार्क राज्य में राज्य नगर सेवा आयोग को नगरपालिका नगर सेवा आयोग की क्रियाओं एवं सदस्यता को नियन्त्रित करने की कुछ शक्तियाँ सौंपी गई हैं। यदि स्थानीय सरकार इस आयोग की नियुक्ति न कर पाये तो इसके कार्यों को राज्य के नागरिक सेवा आयोग द्वारा सम्पन्न किया जायेगा। राज्य का लोक सेवा आयोग यदि यह देखे कि नगरपालिका के आयुक्त ने उनके कर्तव्यों का पालन ठीक प्रकार से नहीं किया है तो वह उसे हटा कर उसके स्थान पर किसी अन्य को नियुक्त कर सकता है। ओहियो (Ohio) राज्य में यह व्यवस्था है कि यदि वहाँ स्थानीय सत्तायें नागरिक सेवा आयोग के पद पर नियुक्ति करने में असमर्थ रहें तो राज्य को ऐसा करने की स्वतन्त्र शक्ति प्राप्त हो जाती है।

नगरपालिका के कर्मचारियों को नियुक्त करने से भी अधिक जिस शक्ति का प्रयोग किया जाता है वह शक्ति कर्मचारियों को पदविमुक्त करने से सम्बन्ध रखती है। इस शक्ति का प्रभाव एवं महत्व प्रत्येक राज्य में अलग अलग होता है। मेन, मिशीगन, फ्लोरिडा आदि ऐसे अनेक राज्य हैं जहाँ पर गवर्नरों को किसी भी स्थानीय अधिकारी को हटाने की शक्तियाँ प्रदान की जाती हैं। मिनेसोटा राज्य का गवर्नर जब यह देखे कि वित्तीय कार्यों से सम्बन्धित किसी कर्मचारी ने अपने दायित्वों की अवहेलना की है तो वह उसको हटा सकता है। जब नगरपालिका अधिक कार्यरत रहती है तो वह अपने कर्मचारियों को हटाने की शक्ति का प्रयोग कम ही कर पाती है। विशेष मामलों में इस शक्ति का प्रयोग व्यापक रूप से किया जाता है। कई एक उदाहरणों में गवर्नरों द्वारा मेयर जैसे मुख्य अधिकारी को हटाने तक के वृत्तान्त आते हैं किन्तु ऐसे उदाहरण केवल अपवाद ही माने जा सकते हैं नियम नहीं। स्थानीय अधिकारियों को हटाने की राज्य अधिकारियों की शक्ति अवसरवश तो ठीक लगती है किन्तु इसका जब प्रायः प्रयुक्त किया जाने लगता है तो यह एक दोष बन जाती है।

(३) अध्यादेश, आदेश एवं निरीक्षण [Ordinances, Orders and Inspections]:—अपने विकसित स्तरों पर राज्य के प्रशासकीय कार्य में आज्ञायें जारी करने के कार्य को भी समाहित कर लिया जाता है। इस प्रकार के महत्वपूर्ण निर्देश जो राज्य द्वारा प्रसारित किये जाते हैं वे ऐसे ही सामान्य रूपी भी हो सकते हैं कि स्थानीय प्रदेशों के समस्त प्रशासकीय अधिकारियों की क्रियाओं को प्रभावित करें। ये विशेष नियमन भी हो सकते हैं जिनका सम्बन्ध केवल एक इकाई से हो रहे। सामान्य विनियमों को अध्यादेशों के रूप में जाना जाता है तथा जिसका सम्बन्ध केवल एक ही नगर से होता है उसको आदेश कहा जाता है। ये दोनों ही प्रकार के विनियम ऐसे होते हैं कि इनको स्थानीय निकाय मानने के लिए बाध्य होते हैं। राज्य के प्रशासकीय अभिकरणों द्वारा इनको प्रायः जन शिक्षा, वित्त, जन-स्वास्थ्य, प्रसारण आदि पर लागू किया जाता है। यदि इन अध्यादेशों या आज्ञाओं की अवहेलना या उल्लंघन किया गया तो न्यायालय की सहायता लेकर उचित कार्यवाही की जा सकती है। इस प्रकार इस माध्यम से राज्य के कई विभाग विनियमनकारी कार्य सम्पन्न करते हैं। उदाहरण के लिए स्वास्थ्य विभाग को लिया जा सकता है। इस प्रकार के विभागों द्वारा इन प्रशासकीय तकनीकों के सर्वश्रेष्ठ उदाहरण प्रस्तुत किए जाते हैं। न्यूयार्क राज्य में राज्य का स्वास्थ्य विभाग राज्य के जन-स्वास्थ्य, कानून एवं सफाई से सम्बन्धित आचार संहिता को लागू कराने के लिए सामान्य रूप से उत्तरदायी है। स्वास्थ्य विभाग के अध्यादेशों एवं आदेशों का सम्बन्ध स्थानीय जलकार्य की रचना, प्रबन्ध एवं संचालन से भी हो सकता है। यदि एक समाज में सफाई के लिए उपयुक्त वातावरण नहीं बन पाये तो उसमें प्रभावशाली विनियमन का तरीका राज्य का प्रत्यक्ष प्रशासकीय नियंत्रण ही है।

जहां तक वित्त विभाग का सम्बन्ध है इसमें अध्यादेश एवं आज्ञाएं प्रसारित करने के अनेक अवसर आते हैं। अधिकांश राज्यों ने अपने वित्त विभागों को स्थानीय लेखों, आडिटों, मूल्यांकन की प्रक्रियाओं, करारोपण की शक्तियों आदि के सम्बन्ध में नियमन करने के लिए पर्याप्त शक्तियां एवं दायित्व सौंप दिये हैं। इस तरीके से राज्य के प्रशासकीय नियन्त्रण के विरुद्ध प्रायः होमरूल के नाम पर भारी विरोध किया जाता है किन्तु तो भी यह एक तथ्य है कि केन्द्रीकृत नियन्त्रण बढ़ता जा रहा है। विभिन्न कानूनों, आज्ञाओं एवं आदेशों का लक्ष्य यह होता है कि ऐसे मापदण्ड निर्धारित किये जायें जो प्रशासकीय प्रक्रिया के विभिन्न पहलुओं में स्थानीय सत्ताओं का पद प्रदर्शन कर सकें।

नियमों एवं विनियमों का अपने आप में महत्व होता है किन्तु केवल तभी जब कि इनको क्रियान्वित किया जाये। शिक्षा, स्वास्थ्य एवं वित्त आदि जिस किसी भी क्षेत्र में इनको लागू किया जा रहा है, वे पर्याप्त रूप से क्रियान्वित किये जाने चाहिए। इनको उस समय तक प्रभावशील नहीं बनाया जा सकता जब तक निरीक्षण की पर्याप्त व्यवस्था न की जाए। राज्य के कानून या प्रशासकीय आदेश द्वारा जो स्तर निर्धारित कर दिया जाता है, अनेक प्रगतिशील देश उसी की दिशा में अग्रसर होते हैं। स्तर निर्धारित

करने की व्यवस्था एवं निरीक्षण की प्रक्रिया एक दूसरे पर आधारित है। प्रभावशील होने के लिए राज्य के प्रशासकीय नियन्त्रण को वित्तीय स्तरों का स्थापना का साधन बनाना चाहिए। इण्डियाना राज्य का लेखा सम्बन्ध सन् १६०६ से ही नगर के विभागों के लेखों एवं भविष्यों का निरीक्षण करता है। न्यूयार्क राज्य में कम्पट्रोलर को ऑडिट तथा नियन्त्रण विभाग का अध्यक्ष बनाया गया है। वह ११ नगरों तथा काउन्टीज टाउन, गांव स्कूल जिले एवं विभिन्न जिले आदि के लेखों एवं वित्तीय कार्यों के पर्यवेक्षण के लिए उत्तरदायी रहता है। कम्पट्रोलर द्वारा नगरों तथा गाँवों की कर लगाने की शक्ति तथा बजट का पर्यवेक्षण किया जाता है ताकि यह निर्णय किया जा सके कि वह संवैधानिक प्रतिबन्धों की सीमाओं में हो हुआ था अथवा नहीं।

वैसे ऑडिट तथा निरीक्षण का कार्य केवल वित्तीय मामलों तक ही सीमित नहीं रहता। राज्यों द्वारा जनस्वास्थ्य एवं सफाई के स्थानीय प्रशासन का नियन्त्रण रखने के तरीकों के रूप में भी इनका अत्यधिक प्रयोग किया जाता है। इसका अर्थ हुआ कि केवल स्थानीय स्वास्थ्य विभागों का ही पर्यवेक्षण नहीं किया जायगा वरन् जल-वितरण जलदाय कार्य तरणताल आदि सुविधाओं का भी पर्याप्त पर्यवेक्षण किया जायगा। कानून अथवा प्रशासकीय आदेश द्वारा किसी मापदण्ड या स्तर को तय कर देना ही पर्याप्त नहीं होता। यद्यपि ये हमारी शुभेच्छा के प्रतीक होते हैं किन्तु यदि इनको वास्तविक जगत में लाना है तो यह जरूरी होगा कि पर्याप्त निरीक्षण की व्यवस्था की जाय और जो इन मापदण्डों की दिशा में अग्रसर हो न हो उनके विरुद्ध आदेश प्रसारित किए जाएं। इस प्रमुख कार्य को सम्पन्न करने के लिए राज्य के प्रशासकीय अभिकरणों के पास पर्याप्त स्टाफ होना चाहिए। यह सुझाया जाता है कि नगर सरकारें स्वयं ही प्रशासकीय कार्य संचालित करने से सम्बन्धित अध्यादेश पारित करें किन्तु जब तक ऐसा नहीं होता उस समय तक निरीक्षण किया जाना जरूरी है।

प्रशासकीय नियन्त्रण के कुछ विकास
(A Few Developments of Administrative Control)

प्रशासकीय नियन्त्रण के प्रत्यक्ष एवं अप्रत्यक्ष दोनों ही प्रकार के नियन्त्रण एवं पर्यवेक्षण स्थानीय सरकारों द्वारा सम्पन्न की जाने वाली सेवाओं को सुधारने एवं विकास करने के लिए प्रयत्नशील रहते हैं। राज्य द्वारा रखे जाने वाले सभी पर्यवेक्षण अवसर के अनुसार किसी भी उद्यम को स्थानीय सरकार से राज्य सरकार को सौंपने का आधार बन जाते हैं। उदाहरण के लिए जन उपयोगिताओं एवं उनकी सम्पत्तियों का नाम लिया जा सकता है जो कि पहले स्थानीय मूल्यांकन कर्त्ताओं का उत्तरदायित्व थे किन्तु आज इनको राज्य कर आयोगों के हाथ में सौंप दिया गया है। बहुत पहले से ही राज्य ने स्थानीय क्षेत्र के मानसिक रोगियों की रक्षा का दायित्व अपने ऊपर ले लिया है।

स्थानीय सरकार के हाथों से जो शक्तियां ली जाती हैं उनका लक्ष्य अलग अलग होता है तथा कई एक बातों पर निर्भर करता है। उदाहरण के लिए यह पर्याप्त महत्वपूर्ण है कि यह हस्तांतरण अस्थायी है अथवा स्थायी,

जब यह स्थायी होता है तो इसे अनिश्चित काल के लिए अपनाया जाता है तथा यह एक दीर्घकालीन नीति होती है। अस्थायी हस्तांतरण में राज्य की शक्तियों को कुछ समय के लिए ही संचालित करने योग्य बनाया जाता है। यह समय एक माह भी हो सकता है और कुछ वर्ष भी। अधिकांश राज्यों में ऐसा प्रावधान है कि यदि एक क्षेत्र का जब स्वास्थ्य प्रशासन अपने दायित्वों को पूरा करने में असमर्थ रहे तो उसके कार्यों को जनस्वास्थ्य विभाग के हाथों में सौंप दिया जाता है। बाढ़, महामारी एवं अन्य किसी भी संकट के समय स्थानीय निकाय यदि भली प्रकार से कार्य सम्पन्न करे तो भी उसके दायित्वों को राज्य विभागों द्वारा संभाला जा सकता है। दूसरे शब्दों में संकट काल की स्थिति में स्थानीय स्वास्थ्य प्रशासन आदि की ओर से राज्य का प्रत्यक्ष हस्तक्षेप न्यायोचित ठहरा दिया जाता है। कुछ अन्य क्षेत्रों में भी स्थानीय दायित्व राज्य को सौंपे जा सकते हैं, उदाहरण के लिए वित्त का नाम लिया जा सकता है। यदि एक नगर वित्तीय संकट के दौर से गुजर रहा है तो उसकी क्षेत्रीय इकाइयों को इस क्षेत्र में कोई स्वतंत्रता प्रदान नहीं की जायेगी।

इस प्रकार अनेक राज्यों में नगरपालिका द्वारा सम्पन्न किये जाने वाले कार्य राज्यों को सौंप दिये जाते हैं। इसके परिणामस्वरूप कई लाभ प्राप्त होने की आशा की जाती है। जब स्थानीय एवं राज्य की आवश्यकताओं को संयुक्त कर दिया जाता है तो मितव्ययतापूर्वक कार्य करना सम्भव होता है। इसके अतिरिक्त यदि एक छोटे नगर में पदाधिकारियों की भर्ती तथा प्रशिक्षण के लिए अलग से नागरिक सेवा आयोग का संगठन किया जाय तो अधिक व्ययशील रहेगा तथा उसके पास कार्य भी पर्याप्त न होंगे। अतः वहां यदि इस कार्य को राज्य अभिकरण के हाथों में सौंप दिया जाय तो अधिक अच्छा रहेगा। इस व्यवस्था के अपने कुछ दोष भी हैं। उदाहरण के लिए इससे स्थानीय मामलों में राजनैतिक हस्तक्षेप प्रारम्भ हो जाता है। राज्य के आयोग स्थानीय कर्मचारियों के अधिकारों पर रक्षक का कार्य करते हैं। वे स्थानीय प्रशासकीय निकायों के सेवीवर्ग अभिकरण के रूप में सेवा करने की अपेक्षा कर्मचारियों पर नियन्त्रण का कार्य करने लगते हैं।

शक्तियों का स्थायी (अथवा) (अस्थायी) हस्तांतरण एक विकास है जिसने कि स्थानीय सरकार पर राज्य के नियन्त्रण को वास्तविक एवं प्रभावशील बनाने की दिशा में महत्वपूर्ण कार्य किया। एक अन्य विकास वह है जिसके अनुसार स्थानीय सरकार का एक राज्य विभाग स्थापित करने की दिशा में कदम उठाये जाते हैं। लोक प्रशासन के कई एक विचारकों का यह तर्क है कि राज्य को स्थानीय सरकार के विभागों का गठन करना चाहिए जो कि प्रशासकीय पर्यवेक्षण रख सकें। वर्तमान व्यवहार के अनुसार स्थानीय सरकार के प्रत्येक कार्य का पर्यवेक्षण एवं नियंत्रण तत्सम्बन्धी राज्य विभाग के द्वारा किया जाता है। कोई एक ऐसा अभिकरण नहीं है कि जिसे सभी स्थानीय मामलों पर नियंत्रण एवं पर्यवेक्षण का अधिकार सौंपा जा सके।

स्वायत्त सरकार एवं राज्य के प्रशासकीय नियंत्रण के बीच सन्तुलन स्थापित करें।

प्रशासकीय केन्द्रीकरण के प्रभाव

[The Effects of Administrative Centralisation]

राज्य का बढ़ता हुआ नियंत्रण उसके हाथ में अधिकाधिक शक्तियां केन्द्रीकरण करता जा रहा है। यह केन्द्रीयकरण की प्रवृत्तियां वाछनीय हैं अथवा नहीं, इससे सम्पूर्ण समाज लाभान्वित होगा या नहीं, नगरपालिका के कार्यों एवं अधिकारियों पर राज्य का नियंत्रण बढ़ जाने से लाभ होगा या नहीं आदि प्रश्न पर्याप्त महत्वपूर्ण हैं जिनका उत्तर दिये बिना वर्तमान प्रवृत्तियों के प्रभाव का उचित मूल्यांकन नहीं किया जा सकता। राज्य द्वारा नगरपालिका के कार्यों को नियमित करने के लिए केवल कानून पास करना ही पर्याप्त है अथवा इन कानूनों को क्रियान्वित करने के लिए पर्याप्त पर्यवेक्षण रखना भी आवश्यक है या नहीं—यह प्रश्न भी महत्वपूर्ण है। इन विभिन्न प्रश्नों का उत्तर बहुत कुछ इस बात पर निर्भर करता है कि राज्य के प्रशासकीय पर्यवेक्षण का क्या रूप अपनाया गया है। फिर भी राज्य के नियंत्रण एवं पर्यवेक्षण के प्रभाव के रूप में कुछ एक बातों की आशा की जाती है। इनमें निम्न का उल्लेख महत्वपूर्ण रहेगा—

(१) राज्य द्वारा नगरों को जो सूचना एवं परामर्श दिया जाता है, वह पर्याप्त महत्वपूर्ण होता है और उसके प्रति प्रश्न नहीं किया जा सकता। विशेष रूप से छोटे नगर अपने अधिकारियों के इस कार्यकाल एवं अनुभव के अभाव से पीड़ित रहते हैं। ऐसी स्थिति में यदि उनको राज्य के परामर्श प्रदान किए जाएं तो अत्यन्त लाभप्रद रहेगा। नए पदाधिकरण जब नगरपालिका के कार्यालयों में पधारते हैं तो बड़ा उत्साह रहता है, वे कुछ वर्ष अपने पद पर कार्य करने के बाद पुनः अपने व्यक्तिगत जीवन में लौट जाते हैं। कुल मिलाकर उनके पास न तो पूर्व अनुभव होता है और न ही वे ऐसा अनुभव प्राप्त कर पाते हैं। वे अपने उत्तराधिकारियों को भी बहुत कम छोड़ पाते हैं। यदि इन अधिकारियों को केन्द्रीय कार्यालय द्वारा सूचना प्रदान न की जाय तो इनके कार्यों के सचालन में परेशानी रहेगी, इसलिए राज्य को सक्रिय रूप से योगदान करना होता है। इस सम्बन्ध में जे एस मिल ने जो प्रकार व्यक्त किया वह पर्याप्त महत्वपूर्ण दिखाई देता है। उनका कहना था कि केन्द्रीय सत्ता का मुख्य कार्य निर्देश देना होना चाहिए जिसे कि स्थानीय सत्ता क्रियान्वित करे। शक्ति का स्थानीयकरण किया जा सकता है किन्तु यदि ज्ञान को उपयोगी बनाना है तो उसका केन्द्रीयकरण किया ही जाना चाहिए। एक ऐसा मूल केन्द्र होना चाहिए जहां कि बिखरी हुई किरणों को एकत्रित किया जा सके। सामान्य हित को प्रभावित करने वाली स्थानीय प्रशासन की प्रत्येक शाखा का एक केन्द्रीय अग होना चाहिए वह या तो मन्त्री हो सकता है अथवा उसी के द्वारा नियुक्त उसी के आधीन कोई अन्य कार्यकर्ता अधिकारी।[1]

---

1. *J S Mill*, Representative Government, Chap. XV

तथ्यों का अध्ययन करने पर यह स्पष्ट हो जाता है कि अमरीकी नगरों ने इस सिद्धान्त को यहाँ तक मान्यता प्रदान की। राज्य के कर आयुक्तों ने स्थानीय मूल्यांकन कर्त्ताओं को परामर्श प्रदान किया। इसके अतिरिक्त स्वास्थ्य, शिक्षा एवं लेखा आदि से सम्बन्धित राज्य विभागों ने अपना मूल्यवान परामर्श दिया। राज्य का एटार्नी जनरल कई एक राज्यों में नगरपालिका अधिकारियों को कानूनी परामर्श देने की शक्ति रखता है। राज्य द्वारा नगरपालिकाओं की समस्याओं पर जब सुझाव एवं आवश्यक सूचनायें प्रदान की जाती हैं, उनके महत्व के सम्बन्ध में बहुत कम लोग ही प्रश्न कर सकते हैं। यह एक तथ्य है कि केवल कुछ ही नगर इतने योग्य एवं कुशल अधिकारियों की नियुक्ति कर सकते हैं जैसे कि राज्य स्तर पर होते हैं। इन अधिकारियों के द्वारा नगरों को पर्याप्त जानकारी, सहयोग प्रदान किया जाता है। दूसरी ओर बड़े नगरों में इस व्यवस्था के अपवाद भी देखने को मिलते हैं। ऐसी स्थिति में पर्याप्त ईर्ष्या की भावना का उदय होता है। साथ ही बड़े नगर यह सोचने लगते हैं कि राज्य के अभिकरण उनको कुछ नहीं दे सकते, इसलिए उनके कार्यों पर पर्यवेक्षण रखने का उन्हें अधिकार नहीं दिया जाना चाहिए। इसके अतिरिक्त यह भी कहा जाता है कि गृह निर्माण एवं हवाई-अड्डे जैसे विषयों में राज्य के रूप में कोई विशेष रुचि नहीं रखती और उसके पास में इस विषय से सम्बन्धित विशेषज्ञ भी नहीं होते। ऐसी स्थिति में उपयुक्त रहेगा कि नगर अधिकारियों को यह सब करने की स्वतन्त्रता दी जाये जो कि वे करना चाहें।

(२) राज्य द्वारा जब प्रशासकीय हस्तक्षेप किया जाता है उसमें कुछ तथ्यों के प्रकाशन से युक्त निरीक्षण का नाम विशेष रूप से उल्लेखनीय है। विचार यह है कि राज्य द्वारा विभिन्न उद्देश्यों के लिए निरीक्षकों की नियुक्ति की जाएगी जो कि नगर प्रशासन की कुछ शाखाओं का निरीक्षण करें। वे व्यक्तिगत रूप से जाकर के स्थानीय अधिकारियों से पूछताछ करते हैं और बाद में अपने अध्ययन के आधार पर एक प्रतिवेदन प्रकाशित करते हैं। इस प्रकार के हस्तक्षेप के सिद्धान्त के पीछे मूल उद्देश्य यह रहता है कि जब स्थानीय सरकार की गल्तियों एवं उदासीनताओं को प्रकाशित किया जाता है तो जन-मन उन बुरी परिस्थितियों के प्रति भड़क उठता है। फलतः प्रशंसनीय परिवर्तनों की स्थापना की जाती है। इसका कारण यह नहीं कि राज्य विभाग द्वारा सुधार की आज्ञायें प्रदान की गई हैं वरन् इसका आधार यह होता है कि स्थानीय निर्वाचक स्वयं कार्य करने की ओर प्रेरित होता है।

(३) जब नगरपालिका के कार्यों पर राज्य के प्रशासकीय विभागों एवं अभिकरणों का प्रत्यक्ष रूप से नियन्त्रण रखा जाता है तो इसके परिणाम-स्वरूप कई एक नवीन प्रवृत्तियाँ विकसित होती हैं। साथ ही कुछ प्रमुख असुविधायें भी उत्पन्न हो जाती हैं। नगर के अधिकारियों में से अधिकांश को दोहरे कर्त्तव्य सौंप दिए जाते हैं। एक तरफ तो वे कानूनों को क्रिया-न्वित करने के लिये एजेन्टों के रूप में राज्य की सेवा करते हैं। दूसरी ओर नगर निगमों की नगरपालिका क्षेत्र में सहायता करते हैं, यह हो सकता है कि एक अधिकारी समस्त स्थानीय उद्देश्यों के लिए स्थानीय प्रदेश द्वारा संतोषजनक समझा जावे। ऐसी स्थिति में क्या उसे राज्य के कुछ कार्य सम्पन्न

तथ्यों का अध्ययन करने पर यह स्पष्ट हो जाता है कि अमरीकी नगरों ने इस सिद्धान्त को वर्षों तक मान्यता प्रदान की। राज्य के कर आयुक्तों ने स्थानीय मूल्यांकन कर्ताओं को परामर्श प्रदान किया। इसके अतिरिक्त स्वास्थ्य, शिक्षा एवं सेवा आदि से सम्बन्धित राज्य विभागों ने अपना मूल्यवान परामर्श दिया। राज्य का एटार्नी जनरल कई एक राज्यों में नगरपालिका अधिकारियों को कानूनी परामर्श देने की शक्ति रखता है। राज्य द्वारा नगरपालिकाओं की समस्याओं पर जब सुझाव एवं आवश्यक सूचनायें प्रदान की जाती है, उनके महत्व के सम्बन्ध में बहुत कम लोग ही प्रश्न कर सकते हैं। यह एक तथ्य है कि केवल कुछ ही नगर इतने योग्य एवं कुशल अधिकारियों की नियुक्ति कर सकते हैं जैसे कि राज्य स्तर पर होते हैं। इन अधिकारियों के द्वारा नगरों को पर्याप्त तकनीकी सहयोग प्रदान किया जाता है। दूसरी ओर बड़े नगरों में इस व्यवस्था के अपवाद भी देखने को मिलते हैं। ऐसी स्थिति में पर्याप्त ईर्ष्या की भावना का उदय होता है। साथ ही बड़े नगर यह सोचने लगते हैं कि राज्य के अभिकरण उनको कुछ नहीं दे सकते, इसलिए उनके कार्यों पर पर्यवेक्षण रखने का उन्हें अधिकार नहीं दिया जाना चाहिए। इसके अतिरिक्त यह भी कहा जाता है कि गृह निर्माण एवं हवाई-अड्डे जैसे विषयों में राज्य के स्तर में कोई विशेष रुचि नहीं रहती और उसके पास में इस विषय से सम्बन्धित विशेषज्ञ भी नहीं होते। ऐसी स्थिति में उपयुक्त रहेगा कि नगर अधिकारियों को वह सब करने की स्वतन्त्रता दी जाये जो कि वे करना चाहें।

(२) राज्य द्वारा जब प्रशासकीय हस्तक्षेप किया जाता है उसमें कुछ तथ्यों के प्रकाशन से युक्त निरीक्षण का नाम विशेष रूप से उल्लेखनीय है। विचार यह है कि राज्य द्वारा विभिन्न उद्देश्यों के लिए निरीक्षकों की नियुक्ति की जायगी जो कि नगर प्रशासन की कुछ शाखाओं का निरीक्षण करें। वे व्यक्तिगत रूप से जाकर के स्थानीय अधिकारियों से पूछताछ करते हैं और बाद में अपने अध्ययन के आधार पर एक प्रतिवेदन प्रकाशित करते हैं। इस प्रकार के हस्तक्षेप के सिद्धांत के पीछे मूल उद्देश्य यह रहता है कि जब स्थानीय सरकार की गल्तियों एवं उदासीनताओं का प्रकाशित किया जाता है तो जन मत उन बुरी परिस्थितियों के प्रति भड़क उठता है। फलतः प्रशंसनीय परिवर्तनों की स्थापना की जाती है। इसका कारण यह नहीं कि राज्य विभाग द्वारा सुधार की आज्ञायें प्रदान की गई हैं वरन् इसका आधार यह होता है कि स्थानीय निर्वाचक स्वयं कार्य करने की ओर प्रेरित होता है।

(३) जब नगरपालिका के कार्यों पर राज्य के प्रशासकीय विभागों एवं अभिकरणों का प्रत्यक्ष रूप से नियन्त्रण रखा जाता है तो इसके परिणाम-स्वरूप कई एक नवीन प्रवृतियां विकसित होती हैं। साथ ही कुछ प्रमुख असुविधायें भी उत्पन्न हो जाती हैं। नगर के अधिकारियों में से अधिकांश को दोहरे कर्तव्य सौंप दिए जाते हैं। एक तरफ तो वे कानूनों को क्रिया-न्वित करने के लिये एजेन्टों के रूप में राज्य की सेवा करते हैं। दूसरी ओर नगर निगमों की नगरपालिका क्षेत्र में सहायता करते हैं, यह हो सकता है कि एक अधिकारी समस्त स्थानीय उद्देश्यों के लिए स्थानीय प्रदेश द्वारा सन्तोषजनक समझा जावे। ऐसी स्थिति में क्या उसे राज्य के कुछ कार्य सम्पन्न

न करने के कारण हटाना उचित रहेगा और यदि उसे हटा दिया जाता है तो क्या राज्य सत्ता उसके स्थान पर अन्य को नियुक्त करने की शक्ति दी जानी चाहिये। हो सकता है कि जो नया अधिकारी राज्य द्वारा नियुक्त किया गया है वह स्थानीय समाज के लिए स्थानीय आवश्यकताओं की दृष्टि से पूर्णतः संतोषजनक सिद्ध न हो। एक अच्छे स्थानीय प्रशासन का उत्तरदायित्व मुख्य रूप से स्थानीय समाज के कन्धों पर डाला जाना चाहिये। इस सम्बन्ध में एन्डरसन तथा वाइडनर का यह कथन उपयुक्त प्रतीत होता है कि राज्य तो एक अध्यापक होना चाहिये किन्तु उसे स्वयं ही विद्यार्थियों का सारा कार्य नहीं कर लेना चाहिये। यह राज्य प्रशासकों के लिए पर्याप्त सम्माननीय समझा जाता है कि व्यक्तिगत आदेश एवं अधिकारियों को हटाने की शक्तियों का वे कभी-कभी ही प्रयोग करें।[1]

राज्य द्वारा नगरपालिका के कार्यों पर रखे जाने वाले प्रशासकीय नियन्त्रण में कुछ एक बातें महत्वपूर्ण हैं। उदाहरण के लिये इससे पूर्व कि राज्य के अधिकारियों को शक्ति प्रदान की जाय, उनमें स्थानीय अधिकारियों के कार्यों के प्रशिक्षित, पर्यवेक्षित एवं निर्देशित करने की क्षमता होनी चाहिये। इन सब कार्यों को वे उचित रूप से सम्पन्न कर सकें, इसके लिए यह जरूरी है कि उन्हें नगरपालिका के कार्यों एवं समस्याओं का उचित परिचय प्रदान किया जाय। यह अधिकारी व्यावसायिक हों तथा इनका दृष्टिकोण गैर-राजनैतिक एवं पक्षपातविहीन हो। अनेक राज्य क्षेत्र एवं जनसंख्या साधनों की दृष्टि से इतने हीन होते हैं कि वे नगरों का पर्याप्त मात्रा में पर्यवेक्षण नहीं कर पाते। कुछ राज्यों में नगरों की संख्या भी थोड़ी सी ही रहती है। ऐसी स्थिति में नगरों पर नियन्त्रण एवं पर्यवेक्षण रखने का कार्य केवल राज्यों के वश का रोग नहीं है, इसमें राष्ट्रीय सरकार को भी हाथ बटाना होगा।

---

1. "The state should be the teacher, but it should not do all the pupils for them. It is a credit to state administrations that powers of individual orders and removal are very seldom used."

—*Anderson & Weidner*, op. cit., P. 166

१३

स्थानीय सरकार का भविष्य
[THE FUTURE OF LOCAL GOVT.]

संयुक्त राज्य अमरीका में स्थानीय सरकार के क्षेत्र के देहाती एवं शहरी रूपों की विभिन्न समस्याओं तथा विशेषताओं का अध्ययन करने के बाद हमने उनके संगठन एवं संचालन से सम्बन्धित अनेक पहलुओं पर विचार किया। हमारे आकर्षण का केन्द्र स्थानीय सरकार का प्रशासकीय संगठन, सेवीवर्ग का प्रशासन एवं प्रबन्ध, स्थानीय सरकार की वित्तीय व्यवस्था, स्थानीय स्तर के विभिन्न सरकारी निकायों के पारस्परिक सम्बन्ध तथा संघीय एवं राज्य सरकारों द्वारा स्थानीय निकायों पर रखा जाने वाले संगठनात्मक एवं संचालनात्मक नियन्त्रण और पर्यवेक्षण आदि रहे हैं। स्थानीय सरकार का वर्तमान संगठन एवं रूप किसी भी मानवीय क्रिया की भांति अनेक सीमाओं एवं अभावों से पूर्ण है जिनको कि अनेक बाहरी एवं आन्तरिक तत्वों ने समय की विशेषता बना रखा है। ज्यों-ज्यों परिस्थितियों में परिवर्तन आते हैं तथा विभिन्न आवश्यकतायें मांग करती हैं त्यों-त्यों स्थानीय सरकार का रूप भी विकास की सीढ़ियों पर चढ़ता जाता है। वैसे संयुक्त राज्य अमरीका की स्थानीय सरकार भविष्य में क्या रूप ग्रहण करेगी? इसके विभिन्न संगठन किस दिशा की ओर प्रवृत्त होंगे तथा कौन-कौन सी नवीनतायें इसके साथ संयुक्त होंगी? इसके बारे में निश्चित रूप से कुछ भी नहीं कहा जा सकता किन्तु फिर भी अतीत के इतिहास, वर्तमान की समस्यायें एवं भविष्य की सम्भावनायें इस दृष्टि से हमारे सहायक बन सकते हैं।

संयुक्त राज्य अमरीका के नगरों का प्रशासनिक इतिहास अपव्यय, भ्रष्टाचार और कुप्रबन्ध आदि अवगुणों से विशेषित रहा है। गृह-युद्ध के बाद से ही अमरीकी नगर तीव्र गति से आगे बढ़ते जा रहे हैं, वे सार्वजनिक भवनों गलियों एवं सुधार के अन्य कार्यों पर भारी धन व्यय करने लगे हैं। वर्तमान समय में स्थानीय जन उपयोगितायें नगरों को पर्याप्त लाभ प्रदान करने का साधन बन गई हैं। अमरीकी नगर सरकार में समय-समय पर जो समस्यायें आती रहीं उनके परिणामस्वरूप उसमें अनेक सुधारों के सुझाव भी प्रदान किए गए। सन् १८६० में नगर सरकार के सुधार का आन्दोलन पर्याप्त शक्तिशाली, साहसपूर्ण, बुद्धिपूर्ण एवं जन सहयोग पर आधारित बन गया। यद्यपि अनेक नगरों में इस आन्दोलन को असफलता, निराशा एवं विरोध

का सामना करना पड़ा किन्तु फिर भी यह आगे बढ़ता रहा। आज की स्थिति को देखते हुए यह विश्वास के साथ कहा जा सकता है कि स्थानीय सरकार के वे पुराने दोष मिट चुके है। आज नगरपालिका या स्थानीय सरकार के संगठन एवं कार्यों में सुधार का अर्थ वह नही होता जो कि पहले हुआ करता था। नगरपालिकाओं में सुधार की बात जब चलती है, मुख्य समस्या यह उठती है कि आखिर इसका अर्थ क्या है अर्थात् हम सुधार की दिशा मे किए गए प्रयासो के परिणामस्वरूप आखिर क्या प्राप्त करना चाहते हैं। नगरपालिका सुधारों के कार्यात्मक पहलू पर विचार करने से पूर्व इस प्रश्न का स्पष्टीकरण कर लेना उपयुक्त रहेगा।

नगरपालिका सुधारों का लक्ष्य
(The Objective behind Municipal Reforms)

संयुक्त राज्य अमरीका के सैकड़ों नगरों में जो विभिन्न प्रकार की समस्यायें उठती हैं उनके फलस्वरूप वहा प्रारम्भ किया जाने वाला अन्दोलन भी विभिन्न पहलुओं से युक्त होना जरूरी है। नगरपालिका स्तर पर जो अनेक समस्यायें एवं दोष स्थित रहते हैं उनमे से किसको पहले दूर किया जाय और किसको बाद में, यह अपने आप में एक समस्या बन जाती है। विभिन्न दोषो को दूर करने का साधन क्या अपनाया जाय, यह भी एक समस्या है। नगर स्तर की हर समस्या को एक ही श्रेणी में नहीं रखा जा सकता और इसलिए उनके लिए कोई एक सुझाव प्रस्तुत नही किया जा सकता। प्रारम्भ मे नगर सरकार में सुधार का अर्थ यह समझा जाता था कि उन नियमों को बदला जाय जिनमे कि यह सरकार कार्य कर रही है, नगरों को स्वायत्त सरकार भी अधिक शक्तियां प्रदान की जायें जन उपयोगिताओं, कार्यों एवं उन संस्थाओं पर अधिक व्यापक नियंत्रण रखा जाये जो कि स्थानीय जनता के जीवन को प्रभावित करती हैं। इसके अतिरिक्त नगर सरकार को एक ऐसी सस्था बनाया जाये जो कि अधिक मानवीय हो, अधिक उत्तरदायी हो और अधिक सेवायें प्रदान कर सकें। इन नगरपालिका सुधारकों का मुख्य ध्यान नगर सरकार एवं स्कूल, जिले तथा काउन्टी आदि पर ही केन्द्रित था जो कि नगर की जनता को सेवा प्रदान करती थी। इन सुधारकों ने राज्य एवं राष्ट्र स्तर के मामलों पर केवल इसीलिए विचार करना उचित समझा ताकि नगरपालिका के सुधार समव हो सकें। उन्होंने अपना समय व्यक्तिगत जुआरियों या अवैध पेय बेचने वालों के कार्यों को नियंत्रित करने मे या उन पर कानूनी सीमा लगाने मे व्यतीत नहीं किया वरन् उन्होंने एक ऐसी व्यवस्था के विकास को प्राप्त करने का प्रयास किया जिसमे बेईमानी, भ्रष्टाचार, पक्षपातपूर्ण व्यवहार था। इन सुधारकों का व्यापक उद्देश्य नगर को एक अच्छा स्थान बनाना था जहाँ कि व्यक्ति रह सके और कार्य कर सकें। इस उद्देश्य को प्राप्त करने के साधन के रूप में उन्होंने स्थानीय सरकार की संस्थाओं तथा प्रक्रियाओं एवं राजनीति पर ध्यान दिया। कुल मिलाकर स्थानीय सरकार में सुधार लाने के प्रमुख उद्देश्य मुख्यतः *निम्न प्रकार थे :—*[1]

1. Ibid; Page 597

१ **ईमानदारी**—सुधारक चाहते थे कि न केवल स्थानीय सरकार के आचरण में ही ईमानदारी रहे वरन् उन राजनैतिक दलों एवं दबाव समूहों के आचरण भी ईमानदारीपूर्ण हों जो कि नगर सरकार को प्रभावित करते हैं। वैसे इस दृष्टि से पूर्णता की आशा नहीं की जा सकती क्योंकि सर्वश्रेष्ठ दशायें रहने पर भी व्यक्तिगत अधिकारी कभी-कभी बेईमान बन ही जाते हैं। ऐसी स्थिति में सुधारकों का लक्ष्य केवल ऐसी परिस्थितियाँ उत्पन्न करना था जिनमें कि सगठित भ्रष्टाचार पर रोक लगाई जा सके और नगर सरकार में ईमानदारी का एक उच्च स्तर पनप सके।

२ **सार्वजनिक नियंत्रण**—सुधारों का दूसरा लक्ष्य यह था कि सरकार मतदाताओं के प्रति उत्तरदायी रहे और नगर सरकार पर सार्वजनिक नियंत्रण बना रहे। नगरपालिका के अधिकांश सुधारक मतदाताओं की योग्यताओं में विश्वास करते हैं इसीलिए वे उत्तरदायी एवं प्रजातन्त्रात्मक सरकार का समर्थन करते हैं। इस लक्ष्य की प्राप्ति के लिए सुधारकों द्वारा समय-समय पर नगरों को अधिक भूमि रूल देने की, अल्प मत-पत्र की तथा अन्य दूसरे राजनैतिक एवं सरकारी परिवर्तनों की माँग की गई।

३ **कार्यकुशलता एवं मितव्ययता**—सरकारी कार्यों में कुशलता एवं मितव्ययता प्राप्त करना सुधारकों का एक अन्य सामान्य लक्ष्य था। कार्य कुशलता में मितव्ययता भी समाहित होती है जिसके अनुसार सेवाओं के संचालन में उस धन को खर्च न किया जावे जिसको कि खर्च करने से रोका जा सकता है। मितव्ययता के पक्षपाती नगरों को आधुनिक तकनीकी विकासों एवं प्रसाधनों का अधिक से अधिक उपयोग करने की सलाह देते हैं। उनके कथनानुसार बजट, रता सम्पत्ति का मूल्यांकन पुलिस सेवा अग्नि रक्षा सेवा, जन स्वास्थ्य कार्य आदि विभिन्न क्षेत्रों में आधुनिक तरीकों को अपनाया जाना चाहिए। इसका अर्थ यह हुआ कि नगर द्वारा सर्वश्रेष्ठ उपलब्ध सेवी वर्ग को नियुक्त करना चाहिए।

४. **अधिक नगरपालिका सेवायें**—यह सुधारकों का एक अन्य लक्ष्य है जिसके अनुसार ऐसी व्यवस्था की जाती है कि नगरपालिकायें स्थानीय जनता को अधिकाधिक सेवायें प्रदान कर सकें। इसका अर्थ यह कदापि नहीं है कि व्यक्तिगत उद्यम की वर्तमान व्यवस्था में कुछ परिवर्तन किये जाएं। शहरी जन उपयोगिताओं पर भी नगरपालिका का स्वामित्व नगरपालिका सुधारकों का सामान्य लक्ष्य नहीं था। सार्वजनिक स्वामित्व में विश्वास रखने वाले तथा समाजवादी लोगों का नगरपालिका के सुधारों पर थोड़ा ही प्रभाव था। सुधारकों का सामान्य रूप से यह विश्वास था कि यदि नगर सरकार को जनता के लिए अधिकाधिक सेवाओं से पूर्ण बनाना है तो इसके [illegible]

[illegible]

जो किया गया वह पर्याप्त महत्वपूर्ण था। सुधार आन्दोलन की प्रक्रिया बहु मुखी है। इसके आधीन अनेक परस्पर सबंधित कदम उठाये गये जिनको कि हम संक्षेप में देखें तो अच्छा रहेगा।

सुधार कार्यक्रम की प्रक्रिया

[The Process of Reform Programme]

सुधार आन्दोलन मूलतः अनेक अभिप्रायों को लेकर आगे बढ़ा। इनमें से प्रत्येक का अपना जन्म एवं लक्ष्य अलग-अलग है किन्तु आगे चलकर ये सभी लक्ष्यों की दृष्टि से प्रायः सामान्य बन जाते हैं। वैसे विभिन्न लक्ष्यों की मात्राओं के बीच थोड़ा अन्तर रह सकता है किन्तु इसे अधिक महत्वपूर्ण नहीं माना जा सकता। सुधारों के विभिन्न उद्देश्यों के आधार पर ही उनकी प्रक्रिया का रूप भी निश्चित किया गया।

सुधार कार्यक्रम का प्रथम महत्वपूर्ण लक्ष्य यह था कि बदमाशों से मुक्ति प्राप्त की जाये। जब न्यायपालिका की परिस्थितियाँ खराब हो गईं तो यह आवश्यकता महसूस की जाने लगी कि पहले उन लोगों को हटाया जाए जो कि भ्रष्टाचार में प्रशिक्षित हो चुके हैं और उनके स्थान पर ईमानदार पदाधिकारियों को लाया जाए। इस प्रकार के सुधारों की आवश्यकता से प्रभावित होकर कई एक नवीन विकास किए गए, जैसे कि एक सुधार दल का सगठन किया गया जो कि पदाधिकारियों के विरुद्ध तत्काल राजनैतिक कदम उठा सके तथा भ्रष्टाचारी अधिकारियों की न्यायालय में विशेष रूप से सुनवाई की जाए। इस प्रकार के आन्दोलन केवल कुछ उस समय तक ही चलते थे क्योंकि कोई भी सुधारक उस समय तक एक शक्तिशाली राजनैतिक सगठन बनाने में असमर्थ था जब तक कि वह लूट व्यवस्था के तरीके को न अपनाए जिसके विरुद्ध कि वह स्वयं कार्य करता है। एक अन्य तरीका यह था कि मतदाताओं के संघ संगठित किए जाए ताकि वे एकत्रित होकर सरकारी पदों के सभी उम्मीदवारों से सम्बन्धित आवश्यक सूचना को प्रसारित करें। इस प्रकार अयोग्य व्यक्तियों का चुनाव जल्दीबाजी के परिणामस्वरूप न करके उनके स्थान पर योग्य व्यक्तियों को लिया जाने लगा।

नियमानुसार मतदाताओं के संघ को दल नहीं कह सकते, क्योंकि इनके द्वारा अपने उम्मीदवार खड़े नहीं किए जाते थे। एक नगर सरकार के वर्तमान सेवी वर्ग में परिवर्तन करने मात्र से और भ्रष्टाचारियों को दण्ड देने मात्र से कोई स्थायी प्रकृति का सुधार नहीं होता था जो कि किसी राष्ट्रव्यापी सगठन को प्रभावित कर सके। यह सुधार एक प्रकार से स्थानीय मामला था यद्यपि इनमें से कई एक प्रयासों ने शैक्षणिक दृष्टि से योगदान दिया क्योंकि इनके द्वारा मतदाताओं को यह बता दिया जाता था कि वे विभिन्न स्वार्थ कौन-कौन से हैं जिनसे प्रभावित एवं समर्थित होकर नगर सरकार में भ्रष्टाचार फैलता है। इस दृष्टि से नैतिक प्रभाव का भी महत्व था। अनेक जगहों पर महत्वपूर्ण नगरपालिका सुधारों को बिना अधिक विरोध के सम्पन्न किया गया। इन सुधारों को उचित और ईमानदार नागरिकों का समर्थन प्राप्त हुआ। वैसे कार्यकर्ताओं की एक मुख्य प्रवृत्ति यह होती है कि वे वस्तुस्थिति को बनाए रखने का समर्थन करते हैं जब कि बदमाशों को नगर सरकार से बाहर करने के कार्यक्रम में अनेक मूलभूत परिवर्तन करने की आवश्यकता होती है।

सुधारों का एक दूसरा प्राश्रय नगर एवं राज्य हैं। अनेक सुधारकों का यह विचार था कि जब राज्य की व्यवस्थापिकाएं नगर के कार्यों में हस्तक्षेप करती हैं तो उसके परिणामस्वरूप अनेक बुराइयां पैदा हो जाती हैं। उनका यह तर्क होता है कि यदि नगर का इस प्रकार के हस्तक्षेप से मुक्त कर दिया जाए तो स्थानीय जनता आवश्यक रुचि प्रदर्शित करने लगती है; वह विषयों को सुधारने में स्वयं जागरूक बन जाती है। संयुक्त राज्य अमरीका के नगरों में स्थानीय स्वायत्त सरकार का क्षेत्र व्यापक बनाने का आन्दोलन बहुत दिनों से चल रहा है किन्तु फिर भी सन् १८७० से लेकर सन् १८८० तक यह आन्दोलन विशेष रूप से व्यापक बना रहा। इस काल में अनेक राज्यों ने नगरों के लिए विशेष व्यवस्थापन किए। नगरपालिका होम रूल का आन्दोलन प्रारम्भ हुआ। नगरों को स्थानीय मामलों में अधिक से अधिक स्वतन्त्रता दिए जाने का समर्थन किया जाने लगा। एक या दो शताब्दी पूर्व जो स्थानीय प्रशासन में पूर्ण विश्वास था वह वर्तमान समय में पर्याप्त परिवर्तित हो गया है। आज का आदर्श स्थानीय शासन में पूर्ण विश्वास नहीं है।

प्राज यह माना जाता है कि स्थानीय स्वायत्तता एवं उत्तरदायित्व के लिए पूर्ण स्वतन्त्रता की जरूरत नहीं होती किन्तु फिर भी राष्ट्रीय नगरपालिका संघ द्वारा नगरों के लिए विशेष व्यवस्थापन का विरोध किया जाता है और संवैधानिक नगरपालिका होमरूल का समर्थन किया जाता है। असल में मुख्य अभिप्राय यह होता है कि जिन नगरों ने होमरूल चार्टर अपना लिए हैं वहां नगरपालिका के कार्यों को नियन्त्रित करने के लिए राज्य का सामान्य व्यवस्थापन भी नहीं करना चाहिए। कुल मिलाकर स्थिति ऐसी हो जाती है कि नगरपालिका व्यवस्थापन सभी नगरों पर लागू होने लगता है। वर्तमान समय में आवश्यकता इस बात की कम है कि राज्य नगरपालिका के कार्यों पर नियन्त्रण रखें, आवश्यकता इस बात की है कि शिक्षा, स्वास्थ्य, पुलिस, जन कार्य, सामान्य नियोजन, आदि के क्षेत्रों में राज्य एवं नगरपालिका की सत्ताएं सहयोगपूर्ण व्यापक कार्यक्रम को अपनाएं। राज्य द्वारा वित्त आदि नगरपालिका के स्टाफ कार्यों का पर्यवेक्षण करने की भी सलाह दी जाती है। इस पर्यवेक्षण का अर्थ नियन्त्रण कदापि नहीं होता। यदि राज्य चाहें तो अपना सुधार करके अच्छी स्थानीय सरकार के विकास को पर्याप्त प्रोत्साहन दे सकता है। बड़े नगरों के लिए राष्ट्रीय सरकार भी बहुत कुछ कर सकती है। कुल मिलाकर नगर और राज्य सरकारों को एक दूसरे से पूर्णतः अलग नहीं समझा जाना चाहिए।

सुधारवादियों का एक तीसरा प्रयास यह था कि नगर सरकार पर यथासम्भव लोकप्रिय नियन्त्रण रखा जाए अर्थात् नगर सरकार पर मतदाताओं का नियन्त्रण रहे। इस दृष्टि से उम्मीदवारों के मनोनयन एवं चुनाव के तरीकों में विभिन्न सुधारों के प्रस्ताव किए गए। अनेक विचारक यह सोचते हैं कि नगरपालिका में किए जाने वाले राजनैतिक सुधारों को स्वयं मतदाताओं की ओर से प्रस्तुत किया जाना चाहिए। प्रजातन्त्र में विश्वास होने के कारण मतदाताओं के प्रयासों एवं निर्वाचकों के सुधारों द्वारा सरकार को शक्तिशाली बनाने की ओर महत्वपूर्ण कदम उठाए जाते हैं।

मतदाताओं को दिया जाने वाला राजनैतिक शिक्षण, सामान्य समस्याओं के बारे में सामूहिक विचारों को प्रोत्साहन देना तथा लोकमत की पूर्णता आदि को इस शीर्षक के अधीन रखा जा सकता है। इन सबके परिणामस्वरूप ही नगरपालिका के कार्यों में लूट प्रणाली की व्यवस्था पर पूरी तरह से आक्रमण किया जा सकता है। वैसे एक सुधारक की मुख्य समस्या यह समझी जाती है कि वह नगर सरकार को सदैव ही उन लोगों की इच्छा की अभिव्यक्ति बनाए जो कि कानूनी रूप से मतदाता हैं तथा बुद्धिमान भी हैं। इस उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए अनेक सुधारक छोटे मत-पत्र का समर्थन करते हैं क्योंकि इसमें अधिक बुद्धिपूर्ण मतदान का मार्ग प्रशस्त होता है। उनका कहना है कि नगरपालिका का चुनाव गुप्त मतदान से होना चाहिए तथा उस दिन न किया जाए जिस दिन राज्य एवं राष्ट्रीय स्तर के चुनाव किए जा रहे हैं। मतदान में से हर प्रकार के भ्रष्ट व्यवहार को भी समाप्त किया जाए क्योंकि इनके रहने पर चुने गए उम्मीदवार बहुमत की इच्छाओं के प्रति उत्तरदायी नहीं रहते। कुछ सुधारक अनुपातिक प्रतिनिधित्व की प्रणाली का समर्थन करते हैं। कुल मिलाकर एक ऐसी व्यवस्था को प्राप्त करने का प्रयास किया जाता है जिसमें कि अल्पसंख्यकों का महत्व हो किन्तु शासन बहुमत का हो। यहाँ यह ध्यान में रखने योग्य है कि सरकार के कार्यों पर नियन्त्रण रखने में और वास्तव में उनको सम्पन्न करने में पर्याप्त अन्तर रहता है। वैसे प्रजातन्त्र में मतदाताओं का यह अधिकार एवं कर्त्तव्य बन जाता है कि वे सरकार पर नियन्त्रण करें किन्तु कार्य को सम्पन्न करना अधिकारियों का कार्य होता है। मतदाताओं को पहल करने एवं प्रतियाह्वान करने का जो अधिकार प्रदान किया जाता है वह निश्चय ही न्यायोचित ठहरता है। प्रत्येक सुधारक का लक्ष्य नेतृत्व को प्रोत्साहित करना होना चाहिए और राजनैतिक संगठनों के लिए अच्छे और नए आधार प्राप्त करने चाहिए।

नगर सरकार में सुधार का चौथा केन्द्र संगठन सम्बन्धी सुधारों से सम्बन्ध रखता है। संयुक्त राज्य अमरीका के लोग सरकार के रूप में विशेष रुचि लेते हैं। नगर स्तर पर शक्तिशाली मेयर व्यवस्था, आयोग व्यवस्था एवं परिषद् प्रबन्धक व्यवस्था तथा ऐसे ही अन्य कार्यक्रम इस बात के स्पष्ट प्रतीक हैं। नगर सरकार के इन विभिन्न रूपों में भी समय-समय पर परिवर्तन होते रहे हैं। यद्यपि सरकार के विभिन्न रूपों के बारे में सुधारकों की व्यक्तिगत प्राथमिकताएं हैं तथा वे उनके विस्तार के सम्बन्ध में अनेक विचार नितरण रखते हैं किन्तु फिर भी कुछ मौलिक सिद्धान्तों के बारे में वे एकमत हैं। इनमें से प्रथम सिद्धान्त यह है कि प्रत्येक प्रमुख शहरी क्षेत्र में यथासम्भव एक ही स्थानीय सरकार होनी चाहिए अर्थात् एक नियम में नगर, काउन्टी, स्कूल जिले तथा अन्य स्थानीय सत्ताओं को एकीकृत कर देना चाहिए। यह आशा की जाती है कि स्थानीय क्षेत्रों के ऐसे एकीकरण से मतदाताओं की समस्या सरल हो जाएगी, क्योंकि उस समय सरकारी अभिकरण के बीच अनावश्यक एवं अपव्यय पूर्ण प्रतियोगिता नहीं होगी। यह एक तथ्य है कि कोई सरकारी संगठन जितना सरल एवं प्रत्यक्ष हो जाता है वह उतना ही अधिक उत्तरदायी हो जाता है। एक दूसरा सिद्धान्त जिस पर कि सभी सामान्यतः एकमत हैं, यह है कि मतदाताओं को केवल महत्वपूर्ण एवं नीति बनाने वाले अधिका-

क्तियों का ही निर्वाचन करना चाहिए। इनकी संख्या थोड़ी ही होनी चाहिए। दूसरे शब्दों में यह छोटे मत-पत्र की व्यवस्था है।

एक तीसरा सिद्धान्त यह है कि स्थानीय सरकार में शक्ति के पृथक्करण को पूरी तरह से समाप्त किया जाए। ऐसा करने के लिए अनेक सुधारक उत्सुक रहते हैं। परिषद् प्रबन्धक योजना में सरकार की शक्तियों को एकीकृत करने की उत्सुकता एवं सुरक्षा का प्रबन्ध किया जाता है। व्यवहार में इस एकीकरण का अर्थ है कि परिषद् को नगर सरकार पर पूर्ण नियन्त्रण प्रदान किया जाए। यदि परिषद् छोटी है तथा एक सदनीय है तो शक्ति एवं उत्तरदायित्व का एकीकरण प्राय पूर्ण हो जाता है। सुधारकों में कुछ लोग ऐसे भी हैं जिनका कि यह विश्वास है कि नियन्त्रण एवं व्यवस्थापन के कार्य प्रशासन के कार्यों से पर्याप्त भिन्न हैं, इसलिए प्रशासन करने वाले लोग सक्षम ही होने चाहिए। उनको उनके कार्यों के सम्बन्ध में विशेष रूप से प्रशिक्षित किया जाए और पर्याप्त वेतन प्रदान किया जाए। दूसरे शब्दों में व्यावसायिक प्रशासक को नागरिक सरकार संगठन में उचित स्थान प्रदान किया जाए। यद्यपि नगर परिषद् को पूर्ण नियन्त्रण का प्रयोग करना चाहिए किन्तु प्रशासकीय शाखा को चार्टर में निश्चित रूप से यह गारन्टी प्रदान की जानी चाहिए कि वह बिना बाहरी हस्तक्षेप के कार्य कर सके।

नगर सरकार के संगठन के सम्बन्ध में एक महत्वपूर्ण बात यह है कि शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त के आधार पर इकहरी एकीकृत व्यवस्था में संगठित किया जाना चाहिए। सुधारकों द्वारा आयोग व्यवस्था के स्थान पर परिषद् प्रबन्धक व्यवस्था का समर्थन किया जाता है क्योंकि इसके अधीन पूर्णतः एकीकृत प्रशासन स्थापित नहीं किया जा सकता। आयोग व्यवस्था में प्रशासन का अध्यक्ष एक न होकर पाँच होते हैं। प्रबन्धक योजना के अधीन इस दोष को दूर कर दिया जाता है। इसमें नगर परिषद् को यह अवसर प्रदान किया जाता है कि वहाँ एक ऐसे समर्थ प्रशासकीय अध्यक्ष की नियुक्ति कर सके जो कि सम्पूर्ण प्रशासन के लिए एकरूप से उत्तरदायी हो सके। इस प्रकार ऐसे अनेक सावयवी सिद्धान्त हैं जिन पर कि सुधारकगण सामान्य रूप से एकमत हैं। इनमें प्रमुख हैं एक क्षेत्र में स्थानीय सरकार का पूर्ण एकीकरण, छोटा मत-पत्र, शक्तियों का एकीकरण, कार्यों का विभागीकरण तथा परिषद् के नियन्त्रण के अधीन एक व्यक्ति के हाथों में प्रशासकीय पर्यवेक्षण को केन्द्रित करना, आदि।

नगर सरकार के स्वरूप में एक पाँचवाँ सुधारों का प्रकार उसकी प्रक्रियाओं से सम्बन्धित है। वैसे सामान्य रूप से सुधारकों ने नगर परिषदों के व्यवस्थापन की प्रक्रिया पर बहुत कम ध्यान दिया है किन्तु दूसरी ओर नगर-पालिका के प्रशासनिक तरीकों पर पर्याप्त विचार किया है। जिन लोगों ने इन समस्याओं का विशेष रूप से अध्ययन किया है वे इनके महत्व से बहुत प्रभावित हैं। जो लोग सभी कार्यक्रमों की तुलना में प्रशासकीय तकनीक से सम्बन्धित [illegible] है कि नगर प्रशासन

[illegible]

से कठिन एवं तकनीकी होती है; इनके लिए विशेषीकृत एवं व्यावसायिक कर्मचारियों की आवश्यकता होती है और इस प्रकार के कर्मचारियों को सार्वजनिक निर्वाचन द्वारा प्राप्त नहीं किया जा सकता। उनका यह मत रहता है कि सम्पूर्ण प्रशासन को एक प्रशिक्षित व्यक्ति के निर्देशन में पद सोपान के रूप में संगठित किया जाना चाहिए। इसके अतिरिक्त परिषद का भी उन पर पर्याप्त नियन्त्रण रहना चाहिए।

यह कहा जाता है कि एक प्रशासकीय संगठन में अपेक्षाकृत कम विभाग होने चाहिए। इन विभागों को जो कार्य सौंपा जाए, वह उद्देश्य के आधार पर नहीं वरन् कार्य की प्रकृति के आधार पर सौंपा जाना चाहिए। कुछ अपवादों को छोड़ कर प्रत्येक विभाग की अध्यक्षता एक आयुक्त द्वारा की जानी चाहिए, मण्डल द्वारा नहीं। जहां भी सम्भव हो सके, कर्मचारियों का चयन करने में योग्यता व्यवस्था को अपनाना चाहिए। योग्य पदाधिकारियों को अनिश्चित कार्यकाल प्रदान किया जाना चाहिए अर्थात् केवल उसी समय तक का जब तक कि वह कुशलतापूर्वक कार्य सम्पन्न करता रहे। उनको पर्याप्त वेतन देना चाहिए तथा राजनीति के प्रभाव से स्वतन्त्र अच्छी परिस्थितियां प्रदान की जानी चाहिए। हो सके तो नागरिक सेवा को जीवन भर का एक सौदा बना लिया जाये। इस प्रकार के सुधारों को अन्य सभी सुधारात्मक प्रयासों का केन्द्र माना जाता है जिस पर नगरपालिका के अन्य सुधार निर्भर करते हैं। जब सेवा को जीवनपर्यन्त एवं व्यावसायिक प्रकृति प्रदान कर दी जाती है तो एक नगर नीतियों को अधिक जल्दी, प्रभावशील एवं कुशल रूप से सचालित करने में समर्थ रहता है। सेवीवर्ग के प्रबन्ध के साथ-साथ वित्तीय तरीकों का प्रश्न भी मुख्य रहता है। सुधारक लोग सामान्यतः इस बात में विश्वास करते है कि एक ही केन्द्रीय विभाग होना चाहिए जो नगर के समस्त कोष को प्राप्त करे और खर्च करे। इसके अतिरिक्त एक केन्द्रीकृत बजट व्यवस्था होनी चाहिए, नगरपालिका के लेखों की सरल तथा एकरूप प्रणाली होनी चाहिए, प्रतिवेदित परिणामों की एक ऐसी योजना होनी चाहिए जो जनता की समझ के अन्तर्गत हो।

सुधारों के प्रयास का छठा क्षेत्र शहरी न्यायिक व्यवस्था है। इसमें नगर सरकार का पर्याप्त सम्बन्ध रहता है किन्तु नियन्त्रण जरा भी नहीं रहता। स्थानीय न्यायालयों के संगठन एवं प्रक्रिया की समस्या का इस दृष्टि से पर्याप्त महत्व रहता है। न्याय व्यवसाय में संलग्न अनेक बुद्धिमान लोग बहुत समय से ही इस क्षेत्र में सुधार का प्रयास कर रहे हैं। उन्होंने अमरीकी नगरपालिका समाज का संगठन किया है जो कि आवश्यक व्यवस्थापन को प्रोत्साहन दे सके। न्यायालयों के संगठन एवं प्रक्रिया की दृष्टि से मुख्यतः चार सुझाव प्रस्तुत किये जाते हैं। प्रथम यह कि प्रत्येक राजधानी प्रदेश के समाज में एक एकीकृत न्यायालय होना चाहिए जिसे आन्तरिक न्यायतन्त्र सरकार की कुछ शक्तियां प्राप्त हों। यह आशा की जाती है कि इससे न्यायालयों का सम्मान बढ़ेगा और न्यायिक कार्यवाही को कुशल रूप में सचालित किया जा सकेगा। दूसरे, न्यायाधीशों को कानून का पूरा-पूरा ज्ञान होना चाहिए तथा उनको यथासम्भव लम्बे समय एवं अच्छे वेतन के लिए नियुक्त किया जाना चाहिए। इन विभिन्न प्रयासों द्वारा न्यायालयों को राजनैतिक

प्रभावों से बचाया जा सकता है तथा न्यायाधीशों में उच्च व्यावसायिक स्तर पैदा किया जा सकता है। तीसरे, न्यायाधीशों को विभिन्न मामलों में विशेषीकृत होने के लिए प्रोत्साहित किया जाना चाहिए और इस दृष्टि से यदि न्यायालयों को कई सम्भागों में विभाजित कर दिया जाय तो उपयुक्त रहेगा। वैसे न्यायालय के विभिन्न सम्भागों के बीच सहयोगपूर्ण सम्बन्ध होने चाहिए। अर्थात् जब कभी एक सम्भाग के ऊपर कार्य भार अधिक हो तो ऐसा नहीं होना चाहिए कि दूसरा सम्भाग उदासीन होकर बैठा रहे। चौथे यह प्रयास किया जाना चाहिए कि छोटे मामलों में प्रक्रिया को विशेषीकृत किया जाय यदि किसी दोषित व्यक्ति के पास उपयुक्त धन न हो तो उसकी विचारपूर्ण रूप से सुरक्षा की जाय या सरकार द्वारा उसके व्यय का वहन किया जाय गरीबों को कम दामों में कानूनी परामर्श प्रदान किया जाये तथा कानून के सामने गरीबों और अमीरों को समानता का स्तर प्रदान किया जाये।

नगरपालिका प्रशासन में सुधार के कुछ अन्य क्षेत्र भी हैं। सुधारकों का केवल यही प्रयास नहीं रहता कि स्थानीय सेवाओं का प्रसार कर दिया जाय किन्तु वे इसके लिए भी प्रयत्नशील रहते हैं कि सभी कार्यों के बीच किसी एकरूप योजना या लक्ष्य के आधार पर निश्चित समन्वय स्थापित किया जाय। उनके लिए नगर नियोजन का अर्थ केवल नगर का भौतिक विकास ही नहीं है किन्तु सम्पूर्ण का प्रशासकीय एकीकरण एवं पूर्णता भी है। एक सुधारक यह चाहता है कि पुलिस, न्यायालय, सामाजिक अभिकरण, स्कूल, पार्क आदि सभी एक लक्ष्य की सिद्धि के लिए बिना अपव्यय एवं निराशा के ही एक होकर कार्य करें।

नगरपालिका प्रशासन का भविष्य बहुत कुछ सुधारों के कठिन एवं बुद्धिपूर्ण कार्यों पर निर्भर करता है। एण्डरसन तथा वाइडनर का यह कहना बहुत कुछ सही है कि हम निरन्तर सुधार चाहते हैं। ऐसे अनेक लोगों की आवश्यकता है जो कि अपना अधिकांश समय एवं विचार नगरपालिका सरकार को दे सकें। ऐसे लोगों की आज आवश्यकता है तथा हमेशा रही है। अन्य क्षेत्रों की भांति हम यहां भी नेताओं एवं विशेषज्ञों की आवश्यकता है। केवल अधिक संख्या ही पर्याप्त नहीं है किन्तु ये समर्थ एवं ईमानदार नेता भी होने चाहिए।[1]

---

1 'We look only for piece meal but continuous reform There is needed a large number of devoted citizens who will give much of their time and thought to municipal government We need specialists and leaders here as well as in other fields The multitude will not lead the way, but it can be induced to follow capable honest leaders"

—*Anderson and Weidner*, op cit, P 616

REFERENCE BOOKS

1. H. Berger and H. H. Landsberg : American Agriculture, 1899–1939, 1942.

2. Rural Electrification Administration, Report of the Administrator, 1950

3. Irving A Spaulding . Serendipity and the Rural urban Continuum, 16 Rural Sociology, March, 1951.

4. A. Whitney Griswold : Farming and Democracy, 1948.

5. John Dewey : The Public and Its Problems, 1926.

6. Harry J. Carman and Carl T. Schmidt · The American Farmer in a Changing World, XXXIX South Atlantic Quarterly, October, 1940.

7. Charles M Hardin : The Politics of Agriculture in the United States, XXXII Journal of Farm Economics, November, 1950.

8. Leonard A. Salter; Jr. : Do we need a New Land Policy ?, XXII Journal of Land and Public Utility Economics, November, 1946

9. Report of the Chief of the Soil Conservation Service for 1950.

10. Robert W Hartley Rural and Regional Development, 1947

11. Erling D. Solberg Rural Zoning in Transition, Agricultural Economics Research, Vol III No 4, October 1951, Bureau of Agricultural Economics.

12. Robert B. Goodman : The Regulation and Control of Land Use in Non-Urban Areas.

13. Units of Government in the United States, Public Administration Service No. 83, 1945.

14. Philips Bradley : Administrative Areas, Encyclopedia of the Social Sciences.

15. J. A. Fairlie and C M. Kneier : County Government and Administration,New York, 1930.

16. F. H. Guild : Special Municipal Corporations, XVIII, National Municipal Review, May, 1929.

17. Lane W. Laucaster : Our Scrambled Local Govt, North American Review, November-December, 1931.

18. J. A. Fairlie : Essays in Municipal Administration.

19. C. H. Clark : Connecticut Boronghs, New Haven Colony Historical Society Popers, IV,

20. F. G. Bates : Village Government in New England, VI, American Political Review, 1912.

21. C. R. Adrian : Governing Urban America, New York, 1955

22. William Anderson and E W. Weidner : American City Government, Revised Edition, New York, 1949.

23. B. Baker : Urban Government, New Jersey, 1957.

24 A. W. Bromage : Introduction to Municipal Government and Administration, Revised edition, New York, 1957.

25 M. J. Fisher and D. G. Bishop : Municipal and Other Local Governments, New York, 1950.

26. C. M Kemer : City Government in United States, Revised edition, New York, 1957.

27. S. A. MacCorkle . American Municipal Government and Administration, Boston, 1948.

28. A. F. MacDonald : American City Government and Administration, Revised edition, New York, 1956.

29. S. A. Queen and D. B. Carpenter : American City : New York, 1953.

30. E. B Schulz : American City Government, New York, 1949.

31 Harold Zink : Government of Cities in the United States, Revised edition, New York, 1948.

32 E S Grifith The Modern Development of City Govern ment in United Kingdom and the United States 2 Vols. New York, 1927

33 E S. Grifith History of American City Govt, New York, 1938

34 Rodney L. Mott Home Rule for American Cities. Chi ago 1949

35 C. E. Ridley and O F Nolting The City Manager Profession Chicago 1934

36 H.A. Stone, Don Price and K. Stone City Manager Government in the United States Chicago Public Administration Service, 1940.

37 A. W Bromage Councilman at Work, Wabr, 1954

38 A H Hawley Changing Shape of Metropolitan America, Glencoe Ill Free Press 1956.

39 Council of State Government States and Metropolitan Problem, Chicago 19^6

40. Wictor Jones Metropolitan Government, Chicago 1942.

41 Public Administration Service Metropolitan Committees A Bibliography, Chicago 1957

42. C Bridenbaugh Cities in Revolt, New York, 1955

43 F K Vigman Crisis in Cities, Washington D C Public Affairs Press, 1955

44 J L Sert Can Our Cities Survive Cambridge Mass, Harvard University Press 1942.

45 M L. Coleman Reviewing Our Cities New York, Twentieth Century Fund 1953

46 Edward C Banfield and James Q Wilson City Politics, Cambridge, 1963

47 Robert A Dahl Who Governs ? Democracy and Power in an American City New Haven 1961

48 Nelson W Polsby Community Power and Political Theory, New Haven, 1963

49 Peter H Rossi and Robest A. Dentler The Politics of Urban Renewal The Chicago Findings New York, 1961

50. Carol E. Thometz : The Decision-Makers : The Power Structure of Dallas, Dallas, 1963.

51. Oliver P. Williams and Charles R. Adrian : Four Cities : A Study in Comparative Policy-Making, Philadelphia, 1963.

52. H. F. Alderfer : American Local Government and Administration, New York, 1956.

53. L. W. Lancaster : Government in Rural America, New York, 1952.

54. J. E. Pate : Local Government and Administration, New York, 1957

55. C. F. Snider Local Government in Rural America, New York, 1957.

56. Roger H. Wells : American Local Govt., New York, 1939

57. A. W. Bromage : American County Government, New York, 1933.

58. J C. Bollens, P. W Langdell, and R. W Benlsley, Jr : County Government Organisation in California, Berkley, 1947.

59. K. A. Bosworth : Black Belt County, University, Ala. ; University of alabama Bureau of Public Administration, 1941.

60. D. L. Bowen and R. S. Friedman : Local Government in Maryland, College Park, Md University of Maryland, 1955.

61 R W. Cooper : Metropolitan County A Survey of Government in Birmigham Area, University of Alabama, Bureau of Public Administration, 1949.

62. W. W. Crouch and Others : State and Local Government in California, Berkeley, 1953.

63. J P. Duncan : County Government : An Analysis, Oklahama City : State Legislative Council, 1948.

64. Government of Montgomery County, Maryland, Washington, D. C. : Brooking's Institution, 1941.

65. J. A. MacMohan : Study of Seven large Counties and Seven Large Cities, Chapel Hill, N.C. : Institute of Government, 1955.

66. *Edward Overman* : *Manager Government in Albemarle* County, Virginia, Charlottesville : University of Virginia Press, 1940.

67. A. O. Porter : County Government in Virginia; A Legislative History, 1607-1904, New York, 1947.

68. C. F. Sinder : County and Township Government in Indiana, Urhana, University of Illinois Press, 1936.

69. P. J. Turano : Michigan State and Local Government and Politics, Ann Arhor, University of Michigan Press, 1955.

70. W B. Guitean : Ohio's Townships : the Grassrots of Democracy, Toledo Printing Company, *Toledo*, 1949.

71. H C. Smith : Rural Government in Ohio, Columbus, *School and College Service*, 1940.

72. C. R. Thorp : A Manual of Township Government in Michigan, Ann Arhor: University of Michigan Press, 1948.

73. John Gould : New England Town Meetings, Brattleboro, Vt. The Stephen Daye Press, 1940.

74. C. J. Rohr and Others : Local Government in Massachusetts Cambridge, Harvard University, 1930.

75 Granville Hicks : Small Towns, New York, The Macmillan Company, 1946

76. A. E. Morgan The Small Community, New York, Harper and Brothers, 1942.

77 F. G Thomas : The Changing Village, New York, Thomas Nelson and Sons, 1939

78. S Scott and J. C Bollens : Special Districts in California Local Government, Berkeley : *Bureau of Public Administration*, University of California, 1949.

79. Fordham, Jefferson B. : Local *Government* Law, Foundation Press, Brooklyn, 1949.

80. Kneier, Charles M : City Government in the United States, 3rd ed., Harper and Brothers, New York, 1957.

81. McQuillin, Engene : The Law of Municipal Corporations, Callaghan and Co , Chicago, 1949.

82. Brachtenbach, Robert F. : Home Rule in Washington— At the Whim of the Legislature, Washington Law Review, August, 1954.

83 Adrean, Charles R. : Governing Urban America, McGraw Hill Book Co., New York, 1961.

84. Allen, Robert S. : Our Fair City, Vanguard Press, New York, 1947.

85. Baker, Benjamin : Urban Government, Van Nostrand Co , Princeton 1957

86. Maddox, Russell W. : Extraterritorial Powers of Municipalities in the United States, Oregan State College Press, Coravalhs, 1955.

87. National Municipal League : Manager Plan Abandonments, New York, 1959

88 National Municipal League : The Story of the Council-Manager Plan, New York, 1959.

89. Phillips, Jewell C. : State and Local Government in America, American Book Co , New York, 1954.

90 Shamburger, Harold J. : County Government and Administration in West Virginia, Bureau for Governmental Research, West Virginia University, Morgantown, 1952.

91. Spicer, George W. : Fifteen Years of County Manager Government in Virginia, University of Virginia Extension, Charlottesville, 1951.

92. Wager, Paul W. : County Government Across the Nation, University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1950.

105. Tableman, Betty : Governmental Organization in Metropolitan Areas, Bureau of Government, Institute of Public Administration, University of Michigan, Ann Arbor, 1951.

106. Wood, Robert C. : Suburbia, Its People and Their Politics, Houghton, Mifflin & Co, Boston, 1959.

107. Wood, Robert C. : 1400 Governments, Harvard University Press, Cambridge, 1960.

108. Anderson, William : Intergovernmental Relations, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1956

109. Council of State Governments : State-Local Relations, Chicago, 1946.

110. Hein, Clarence J. : State Administrative Supervision of Local Government Functions in Kansas, Governmental Research Centre, University of Kansas, Lawrence. 1955.

111. McMillan, T. E. Jr. : State Supervision of Municipal Finance, Institute of Public Affairs, University of Texas, Austin, 1953.

112. Anderson, W. : The Units of Government in the United States, Chicago, Public Administration Service, 1949.

113. Burgess, E. W. : The Urban Community, University of Chicago Press, Chicago, 1926.

114 Fisher, R. M : The Metropolis in Modern Life, Garden City, New York, Doubleday & Co, Inc., 1955.

115. Jones, H.E., and Wilcox, R.E. : Metropolitan Los Angeles. Its Governments, Los Angeles The Haynes Foundation, 1949

116. Jones, V. : Metropolitan Government, University of Chicago Press, Chicago, 1942.

117. McKenzie, R. D. : The Metropolitan Community, McGraw Hill Book Co, New York, Inc, 1933.

118. Studenski, P. : The Government of Metropolitan Areas in the United States, National Municipal League, New York, 1930.

119. Woodbury, C (ed) · The Future of Cities and Urban Redevelopment, The University of Chicago Press, Chicago, 1953

120. United States Department of Commerce, United States of Census : Local Government in Metropolitan Areas United States Government Printing Office, Washington, D. C., 1954.